



**Unidades de
planificación rural (UPR):**
guía técnica para
su formulación

Unidades de
planificación rural (UPR):
guía técnica para su formulación



Gustavo Francisco Petro Urrego
Presidente de la República de Colombia

**Ministerio de Agricultura y
Desarrollo Rural (MinAgricultura)**

Martha Viviana Carvajalino Villegas
Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural

**Unidad de Planificación de Tierras Rurales
Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios**

Claudia Liliana Cortés López
Dora Inés Rey Martínez (e)
Directora general

Juan Carlos López Gómez
Secretario general

Dora Inés Rey Martínez
**Directora técnica de Ordenamiento
de la Propiedad y Mercado de Tierras**

Alexander Rodríguez Romero
**Director técnico de Uso Eficiente del
Suelo Rural y Adecuación de Tierras**

Luz Mery Gómez Contreras
**Jefe de la Oficina de Tecnologías de
la Información y las Comunicaciones**

Adriana Pérez Orozco
Emiro José Díaz Leal
Juan Carlos Avellaneda Micolta
Mónica Cortés Pulido
Sandra Milena Ruano Reyes
Asesores

Dora Inés Rey Martínez
Editora

Patricia Ortiz Bohórquez
Líder temática

Augusto César Pinto Carrillo
Autor

Equipo Oficina TIC
Representación cartográfica

Johana Trujillo Moya
Coordinación equipo publicaciones

Diana L. Chávez Guerrero
Corrección de estilo

Fabio Ernesto Mojica C.
Diseño y diagramación

Andrés Paz Duarte
Édgar Mauricio Carrillo
Banco de imágenes UPRA

Este documento es propiedad de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Solo se permite su reproducción parcial, cuando no se use con fines comerciales. Cítese así: Pinto, A. (2024). Unidades de Planificación Rural (UPR): guía técnica para su formulación. UPRA. www.upra.gov.co

ISBN: 978-628-7697-38-6





Contenido

1. Presentación	8
2. Definiciones	10
3. Ámbito territorial de aplicación de las UPR	14
4. Las UPR como instrumento idóneo para consolidar el Modelo de Ordenamiento Territorial (MOT) del POT en su componente rural	16
5. Las UPR como instrumento complementario para el ordenamiento del suelo rural que forma parte de la frontera agrícola y de las APPA	20
6. Proceso de delimitación, formulación, adopción y ejecución de las UPR	22
6.1 Delimitación de las UPR	22
6.2 Priorización de las UPR	25
6.3 Iniciativa de las UPR	25
6.4 Planificación de las UPR	25
7. Normas en materia de planificación o calificación asociadas a la ruralidad	59
8. Gestión y financiación de las UPR adoptadas	66
9. Estrategias, programas y proyectos	67
10. Asistencia técnica y seguimiento a las UPR	68
Referencias	69

Presentación

1.

El presente documento tiene como objetivo brindar a las administraciones municipales y distritales, y en general, a todos los actores del ordenamiento territorial, elementos conceptuales y metodológicos, en el marco de los procesos de delimitación, formulación (incluidos, los criterios de priorización para el efecto), adopción e implementación de las unidades de planificación rural (UPR), instrumento de ordenamiento territorial que, tal como se desarrolla en este documento, tiene por objetivo concretar las decisiones contenidas en los planes de ordenamiento territorial (POT) y que, por ese hecho, sean estratégicas para consolidar una política de gestión del territorio para usos agropecuarios.

Las UPR entendidas como instrumento de planificación de escala intermedia *no definen el modelo de ocupación del suelo rural, pero sí lo desarrollan y complementan* en lo referente al suelo rural, según lo indican los artículos 2.2.1.1 y 2.2.2.2.1.5 del Decreto 1077 de 2015, “Reglamentario Único del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”, al expresar que las UPR tienen como objetivo precisar las condiciones de ordenamiento de áreas específicas del suelo rural.

En la actualidad es evidente que la reglamentación en materia de las UPR, si bien establece una serie de lineamientos generales frente a su formulación y adopción, no desarrolla aspectos procedimentales ni contenidos sustanciales que dentro de dicho marco jurídico permitan no solo procesos idóneos tendientes a su expedición, sino convertirlas en instrumentos que, como lo señala el marco jurídico colombiano, concreten (no definan) el modelo de ocupación territorial y contribuyan al desarrollo rural integral, donde el énfasis agropecuario tiene un papel protagónico.



Esta guía técnica se elabora con fundamento en las competencias otorgadas a la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) por los artículos 5¹ del Decreto Ley 4145 de 2011 y 6² de la Ley 1551 de 2012, y toma como insumo principal, además del marco normativo señalado anteriormente, el documento Lineamientos para la Formulación de Unidades de Planificación Rural (UPR) (Pinto y Ramírez, 2018).

1 "Artículo 5. Funciones. Para el cumplimiento de su objeto, la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios, ejercerá las siguientes funciones generales: ... 3. Definir criterios y diseñar instrumentos para el ordenamiento del suelo rural apto para el desarrollo agropecuario, que sirvan de base para la definición de políticas a ser consideradas por las entidades territoriales en los Planes de Ordenamiento Territorial."

2 "Artículo 6. El artículo 3 de la Ley 136 de 1994 quedará así: (...) Artículo 3. Funciones de los municipios. Corresponde al municipio: (...) 9. Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el concejo municipal o distrital cada 12 años."

Definiciones

2.

Aptitud de uso de la tierra: Se considera como la disposición de un área, en términos físicos, ecosistémicos, sociales y económicos, para la utilización adecuada en cultivos comerciales. Las diferencias en el grado de aptitud se determinan mediante la relación entre las características de la tierra y los requerimientos de este tipo de utilización comercial (Montaña et al., 2018).

Áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación (AEIPDHA): Son aquellas ubicadas dentro de la frontera agrícola nacional para asegurar, la obtención, disponibilidad, acceso, distribución, transformación y conservación de alimentos diversos y culturalmente aceptables, en términos de producción sostenible de acuerdo con el uso eficiente del suelo, como una de las medidas para alcanzar una alimentación adecuada y estable. Dentro de ellas se encuentran las áreas de protección para la producción de alimentos, APPA, y otras que puedan impulsar y garantizar la protección al derecho humano a la alimentación mediante su declaratoria (MinAgricultura, Res. 230/2023).

Áreas de protección para la producción de alimentos (APPA): Son aquellas destinadas a la producción de alimentos que se constituyen en determinantes de ordenamiento territorial y norma de superior jerarquía, de acuerdo con el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, que hacen parte de las AEIPDHA y gozan de especial protección del Estado, ubicadas dentro de la frontera agrícola nacional y que deben mantenerse en el tiempo (MinAgricultura, Res. 230/2023).

Bienes y servicios públicos rurales o soportes rurales: Servicios provistos por el Estado o, en todo caso, inducidos por este, necesarios para el desarrollo social y productivo del campo, como: educación, salud, agua potable, saneamiento básico, electrificación, vías de comunicación, vivienda rural, riego, drenaje, control de inundaciones o medidas de mitigación para control de la amenaza del riesgo por inundaciones, y en idéntico sentido, por remoción en masa, entre otras.³

Conglomerado productivo agropecuario: Sistemas productivos de un mismo subsector concentrados en una zona geográfica, en torno a los cuales se aglomeran empresas transformadoras

 3 Bases de la Gestua – 2015
 (Adaptado del Decreto Nacional 1985 de 2013).



de las materias primas y procesadoras de derivados, abastecedoras de insumos y prestadoras de servicios; así como instituciones públicas y privadas que los apoyan en la investigación y desarrollo tecnológico, en la formación y capacitación de los trabajadores, y en el financiamiento de proyectos de desarrollo de ese subsector, y que en su conjunto facilitan las comunicaciones, el encadenamiento productivo y el manejo de economía de escala (Massiris, 2015).

Frontera agrícola: Límite del suelo rural que separa las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias, las áreas condicionadas y las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica, y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la ley (MinAgricultura, 2018).

Instrumentos de planificación intermedia: Aquellos cuyo propósito es desarrollar los postulados del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en sectores específicos que requieren un proceso adicional o complementario de planificación. Desarrollan los componentes estructural y general del POT para concretarlos en proyectos específicos.⁴

Ordenamiento territorial (OT): Según el marco jurídico nacional, en el nivel municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante: a) la definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales; b) el diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital; c) la definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos (L 388/1997, art. 6).

Plan de Ordenamiento Territorial (POT): Instrumento básico para desarrollar el proceso de OT municipal; conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones

4 Desarrollado a partir de análisis propios y teniendo como referentes, entre otros de: POT de Bogotá (Decreto Distrital 190 de 2004), POT de Medellín (Acuerdo 48 de 2014), POT de Barranquilla (Decreto 0212 de 2014) y POT de Bucaramanga (Acuerdo 011 de 2014).



y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo (L 388/1997, art. 9).

Régimen de uso del suelo: Diferentes tipos de uso que se definen para la planificación y el ordenamiento del suelo rural, en procura de su potencialidad, productividad, protección y de manera sostenible con el medio ambiente.

Suelo rural: Terreno apto y necesario por destinación dada por el ordenamiento territorial para el desarrollo de usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas, y por ende de imposible uso urbano o no apto para usos urbanos (L 388/1997, art. 33).

Territorio: Espacio geográfico en el que una persona, grupo de personas, institución o el Estado, ejercen el control y dominio. En cuanto producto social e histórico, el territorio puede ser de carácter urbano, rural, marítimo, insular o aéreo, dotado de una determinada base de bienes naturales comunes, ciertas formas de producción, consumo e intercambio, así como bienes y servicios públicos rurales y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión a la totalidad de los elementos constitutivos (Massiris, 2012; PNUD, 2011).

Territorio rural: Tipo de territorio cuya población se presenta de modo disperso o agrupado en núcleos poblacionales de baja densidad o carentes de población estable, principalmente ligados al uso y manejo de bienes naturales comunes, tanto continentales como marítimo-costeros, bajo determinadas formas de producción, patrones culturales y arreglos institucionales históricamente contruidos (Massiris, 2015).

Territorio rural agropecuario: Tipo de territorio rural cuyas actividades económicas son principalmente de tipo agrícola, pecuario, forestal, acuícola (continental o marítimo), pesquero (continental o marítimo), localizadas por fuera del perímetro urbano y de las áreas de expansión urbana (Massiris, 2015).

Territorio rural agropecuario productivo y competitivo: Tipo de territorio rural agropecuario que presenta condiciones de aptitud de uso más favorable para la producción, en función de su vocación, localización, infraestructura y proximidad a los mercados (Montaña et al., 2018).

Unidad Agrícola Familiar (UAF): Empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. La UAF requerirá normalmente, para ser explotada, del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere (L 160/1994, art. 38).

Uso de suelo: Destinación asignada al suelo por el POT o los instrumentos que lo desarrollen o complementen, de conformidad con las actividades que se puedan desarrollar sobre este. Los usos pueden ser principales, compatibles, complementarios, restringidos y prohibidos (si un uso no ha sido clasificado como alguno de los anteriores) (Presidencia de la República de Colombia, D 1077/2015, parte 2, título 1, art. 2.2.1.1-1-2). En el ámbito rural, se define como la transformación o utilización que hace el hombre a una cobertura de la tierra con funcionalidad, económica, social y ambiental, que se puede enmarcar dentro de los contextos agrícola, pecuario, natural, protección y conservación de una cobertura (Montaña et al., 2018).

Unidad de Planificación Rural (UPR): Instrumento de planificación de escala intermedia que desarrolla y complementa el POT para el suelo rural (Presidencia de la República de Colombia, D 1077/2015, Art. 2.2.1.1-12-1-2). Estas unidades, en su definición jurídica, permiten incluir contenidos y las normas que se requieran para orientar el desarrollo de actuaciones urbanísticas en los suelos rurales, de acuerdo con los parámetros, procedimientos y autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales consignadas en el componente rural del respectivo POT del municipio o distrito pertinente (Presidencia de la República de Colombia, D 1077/2015, Art. 2.2.2.1.6). Por esa vía es posible incorporar: a) instrumentos o mecanismos de gestión del suelo denominados también de actuación urbana o urbanística, que permiten la obtención del suelo necesario para llevar a cabo actuaciones urbanísticas y, b) instrumentos de financiación que permiten obtener recursos económicos para la implementación de los proyectos del POT, su programa de ejecución y de la propia UPR.

Vocación de uso de las tierras: Es la determinación del uso más apropiado que puede soportar cada uno de los suelos del país, propendiendo por una producción sostenible y sin deterioro de los recursos naturales (IGAC et al., 2012).



Ámbito territorial de aplicación de las UPR

3.

De conformidad con el marco jurídico vigente, todos los suelos que tienen el carácter de rural, incluidos los suburbanos⁵ o los de protección que se encuentran en suelo rural⁶, son susceptibles del instrumento UPR, por lo cual, este es el ámbito territorial de aplicación.

En Colombia, la norma es clara en que, para desarrollar y precisar las condiciones de ordenamiento de áreas específicas del suelo rural a escala intermedia, los POT podrán delimitar para la totalidad del suelo rural las UPR, para su posterior formulación y adopción (Presidencia de la República de Colombia, D 1077/2015, art. 2.2.2.1.5, planeamiento intermedio del suelo rural).

Ejemplo

Como ejemplo de implementación de los contenidos de esta guía técnica de la UPRA, se presenta la experiencia piloto del municipio de Montería, correspondiente a la formulación de la pieza rural UPR Sabanal-Cerrito en el marco del POT vigente en este municipio (Alcaldía de Montería, Acuerdo 003/2021).

5 Ley 388 de 1997: Artículo 34. Suelo suburbano. Constituyen esta categoría las áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 142 de 1994. Podrán formar parte de esta categoría los suelos correspondientes a los corredores urbanos interregionales. Los municipios y distritos deberán establecer las regulaciones complementarias tendientes a impedir el desarrollo de actividades y usos urbanos en estas áreas, sin que previamente se surta el proceso de incorporación al suelo urbano, para lo cual deberán contar con la infraestructura de espacio público, de infraestructura vial y redes de energía, acueducto y alcantarillado requerida para este tipo de suelo.

6 Ley 388 de 1997: Artículo 35. Suelo de protección. Constituido por las zonas y áreas de terreno localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que, por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.



Las UPR como instrumento idóneo para consolidar el modelo de ordenamiento territorial (MOT) del POT en su componente rural

4.

Los POT deben concebir al MOT como el patrón de ordenamiento bajo el cual debe estructurarse el territorio municipal o distrital, a nivel urbano y rural, intrarural e intraurbano, que determina los parámetros sociales, económicos y ambientales, para su aprovechamiento sostenible. De este modo, ese modelo debe convertirse en un punto de encuentro, que permita expresar un proyecto asociado al territorio, esto es, una intencionalidad del Estado (entendido como las entidades territoriales) a ser implementada mediante estrategias de uso y ocupación que deben necesariamente estar definidas por soportes técnicos debidamente estructurados y validados con la ciudadanía, y determinadores de las estrategias de gestión y financiación adecuadas a cada situación que se presente en el territorio.

Una adecuada aplicación e implementación de este modelo, por ejemplo, mediante los instrumentos de planificación intermedia como las UPR, permiten distribuir las actividades socioeconómicas sobre el territorio, de acuerdo a las características, potencialidades, necesidades, conflictos y, en general, dinámicas territoriales en garantía de la productividad y competitividad en lo económico, equidad e inclusión en lo social y sustentabilidad en lo ambiental, aspectos determinadores del desarrollo sostenible o el equilibrio territorial deseado y planeado para cada ámbito de ordenamiento.

En materia rural, al revisar el marco jurídico vigente, se observa cómo al momento de delimitar, formular, adoptar e implementar una UPR, esta deberá consolidar los contenidos del POT (previstos en el componente general o en el rural,) que faciliten la consolidación de un modelo de ordenamiento territorial agropecuario. Adicionalmente, es importante analizar la contribución de esta figura en cuanto a la consolidación de modelos de ocupación y uso del territorio regional o supramunicipal, que sobrepasen la escala estrictamente rural municipal y por tanto se constituyan en herramientas a través de las cuales se concreten estrategias transversales de gestión y financiación diferenciadas y localizadas, o programas y proyectos sectoriales en territorios que requieran de una visión más integral y articulada.





Los criterios para definir un MOT rural agropecuario son los siguientes:

- a. Planificación y gestión diferenciada, a partir del reconocimiento de las particularidades del territorio rural agropecuario en cuanto a las problemáticas y oportunidades de desarrollo.
- b. Cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad rural, así como la prevalencia del interés general sobre el particular y, la distribución equitativa de las cargas y los beneficios derivados de las acciones ejecutadas.
- c. Sostenibilidad ambiental, económica y social, de los sistemas productivos agropecuarios que se propongan o se implementen.
- d. Gestión del Estado y del sector privado en favor del interés público, expresado en inversiones y, en bienes y servicios públicos rurales, que sirvan a todos los habitantes y contribuyan a una ruralidad competitiva.
- e. Promoción de la participación social en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las acciones del ordenamiento territorial rural y rural agropecuario.
- f. Estímulo a la generación o activación de capacidades agropecuarias endógenas para transformar el sistema socioeconómico agropecuario, fortalecer sus instituciones y organizaciones sociales, y formar redes territoriales, basadas en la solidaridad y la cooperación.
- g. Gestión transparente de los recursos destinados al OT y desarrollo territorial rural y rural agropecuario.
- h. Conformación y manejo de un sistema de gestión de información, de seguimiento y evaluación, y de conocimiento rural y rural agropecuario, que incorpore el saber de las comunidades locales y proporcione a los actores información y conocimientos relevantes que permitan la ejecución de buenas prácticas de planificación, gestión y financiación rural.
- i. Bases técnico-científicas y visión prospectiva del ordenamiento rural, y rural agropecuario, como elemento obligatorio para la toma de decisiones. Esto implica el análisis del sistema territorial para comprenderlo y establecer los factores transformadores, potencialidades, riesgos y problemas en los territorios aunado a su consenso social, a fin de determinar las acciones concretas que conducirán hacia un tipo de desarrollo deseable y posible.

Los elementos asociados al territorio que forman parte del modelo son los siguientes:

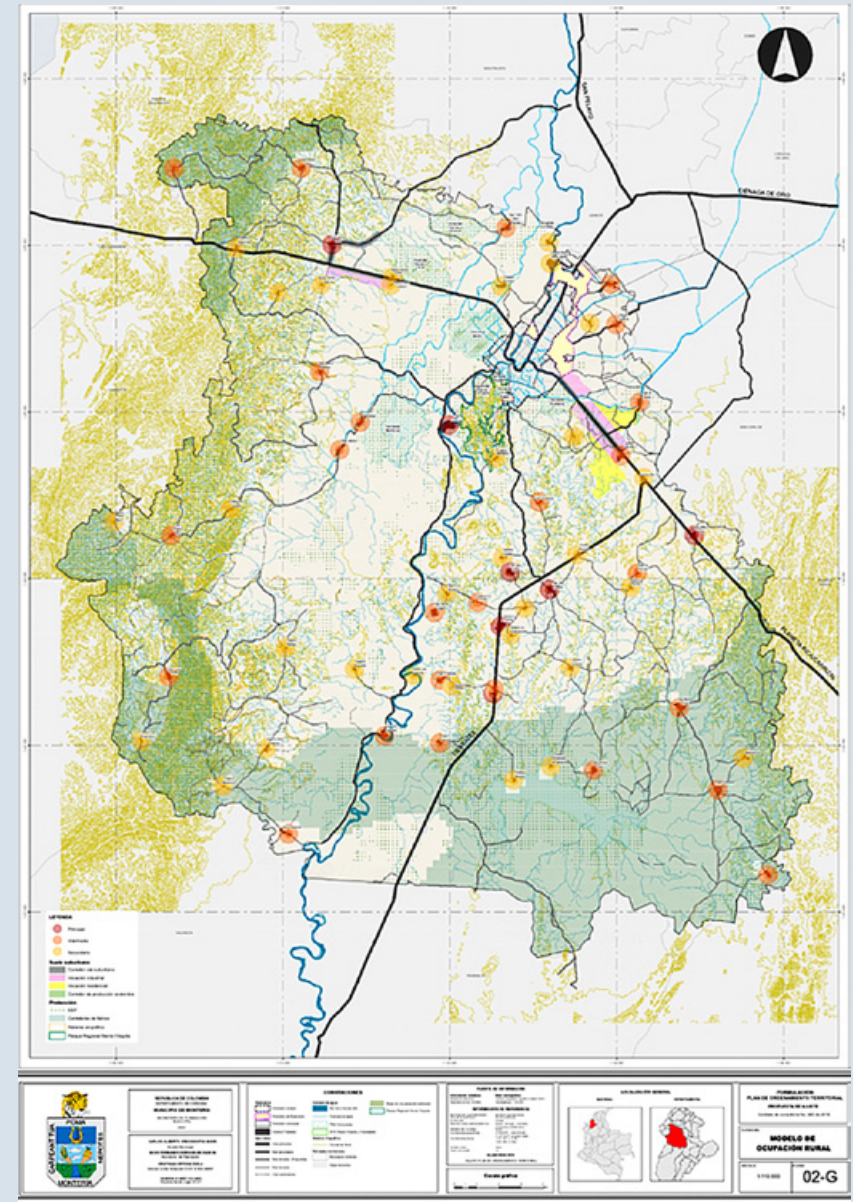
- a. La estructura territorial rural y rural agropecuaria.
- b. La funcionalidad de bienes y servicios públicos rurales.
- c. La integración espacial-funcional del territorio rural agropecuario.
- d. Los conglomerados productivos (sistemas productivos, los mercados, centros de tecnologías y transferencia del conocimiento y la información).

Los anteriores elementos estructuran el territorio rural y definen su organización espacial y cohesión.

Ejemplo

El POT de Montería define el modelo de ocupación territorial, urbano y rural, este último parte de la identificación de factores clave que inciden significativamente en la localización de empresas, hogares e individuos en el territorio, como también, los elementos de la estructura ecológica principal, las amenazas y riesgos, y las vías de comunicación intra e intermunicipales.

Figura 1. Modelo de ocupación rural de Montería





Las UPR como instrumento complementario para el ordenamiento del suelo rural que forma parte de la frontera agrícola y de las APPA

5.

Como se mencionó en las definiciones, la frontera agrícola es el límite del suelo rural que separa las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias, las áreas condicionadas y las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica, y las demás en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la ley. Por su parte, las áreas de protección para la producción de alimentos (APPA) son aquellas localizadas dentro de la frontera agrícola, destinadas a la producción de alimentos y que se constituyen en determinantes de OT y norma de superior jerarquía, de acuerdo con el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 y, por lo tanto, gozan de especial protección del Estado. En la formulación de las UPR deben tenerse en cuenta como áreas de referencia, con el fin de contribuir en la focalización de la política pública del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural.

A través de las UPR se puede contribuir al cumplimiento de los objetivos de la frontera agrícola señalados en el artículo 4 de la Resolución 261 de 2018 “por medio de la cual se define la frontera agrícola nacional y se adopta la metodología para su identificación general”:

- Promover el uso eficiente del suelo rural agropecuario.
- Promover el ordenamiento social y productivo de la propiedad rural.
- Fortalecer la productividad y la competitividad de las actividades agropecuarias.
- Contribuir a estabilizar y disminuir la pérdida de ecosistemas de importancia ambiental.

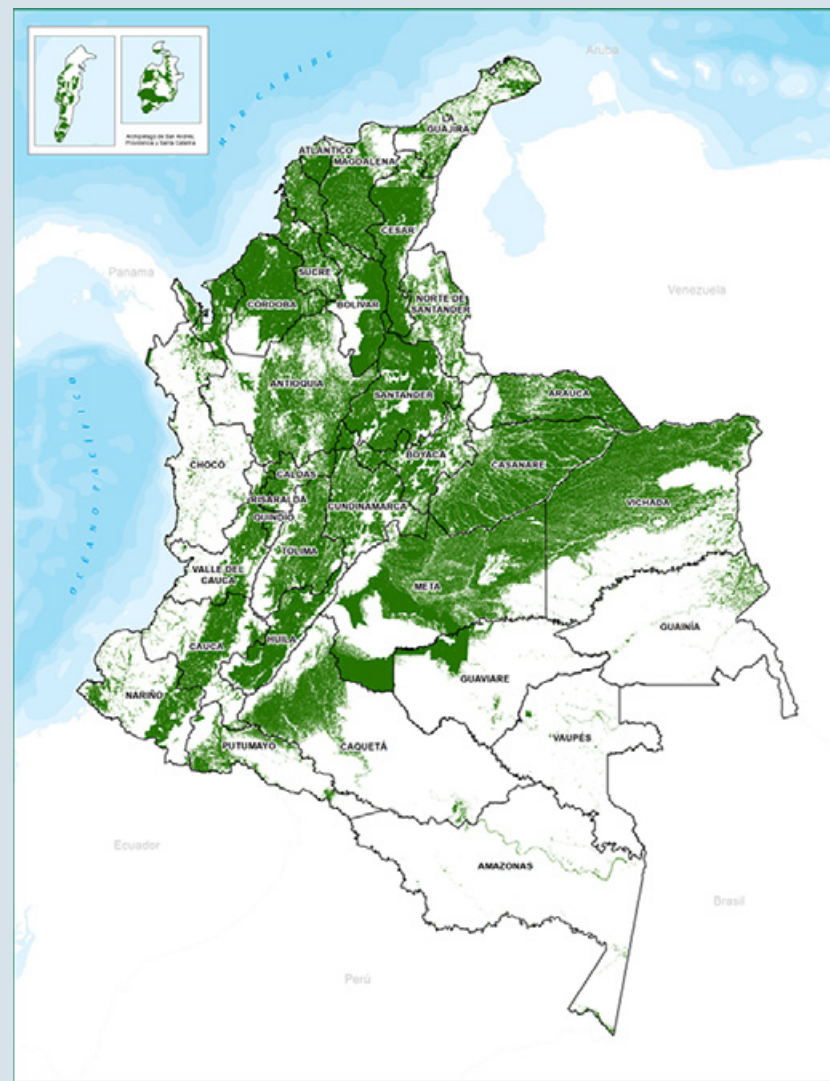
Adicionalmente, y según lo establecido en la Resolución 388 de 2023, las APPA contribuyen al cumplimiento de los siguientes objetivos:

- Mantener las condiciones de los suelos para la producción sostenible de alimentos.
- Proteger los suelos rurales para la producción de alimentos, incluidos los de mayor aptitud y los de predominancia de la economía campesina, familiar y comunitaria, entre otros, en los instrumentos de ordenamiento territorial municipal y departamental.
- Promover la disponibilidad de alimentos para la garantía del derecho humano a la alimentación en los territorios.

- Armonizar, en su territorio, los instrumentos del ordenamiento productivo y social de la propiedad con enfoque territorial.
- Vincular a la protección las territorialidades campesinas, de conformidad con el artículo 359 de la Ley 2294 de 2023.
- Proteger los suelos de las áreas de protección para la producción de alimentos en el ordenamiento territorial.

Tanto la delimitación de la frontera agrícola como de las APPA es competencia del MinAgricultura a través de la UPRA. La información sobre la frontera agrícola se encuentra dispuesta en el Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria (Sipra), alojado en el sitio www.upra.gov.co

Figura 2. Frontera agrícola nacional



Proceso de delimitación, formulación, adopción y ejecución de las UPR

6.

6.1 Delimitación de las UPR

De conformidad con el marco jurídico vigente, el POT podrá delimitar para la totalidad del suelo rural las UPR teniendo en cuenta, por lo menos, los siguientes aspectos:

- a. La división veredal
- b. La red vial y de asentamientos existentes
- c. La estructura ecológica principal
- d. La disposición de las actividades productivas
- e. Las cuencas hidrográficas, cerros y planicies u otros elementos geográficos

Adicionalmente a lo señalado por el Decreto 1077 de 2015, es preciso revisar los aspectos que se expresan a continuación:

- a. Adaptarse a un distrito de adecuación de tierras (DAT), ya sea que se encuentre formulado o construido, entendido este en los términos de la Ley 41 de 1993 (en su área de influencia directa o indirecta).
- b. Adecuarse a la declaración que se haga de las zonas de interés de desarrollo económico y social (Zidres).
- c. Adecuarse a la declaración que se haga de las áreas de protección para la producción de alimentos (APPA) dentro de la frontera agrícola.
- d. La disposición de zonas de importancia estratégica para el ordenamiento productivo y social de la propiedad.
- e. Las zonas para la gestión asociada entre propietarios del suelo o para el desarrollo de proyectos de asociación público-privada que deben integrar el concepto de clúster agropecuario, entendido como el conjunto de áreas o zonas que no solo tienen vocación o aptitud agropecuaria exclusivamente, sino que sirven a estos suelos a partir de localizar centros de transformación y/o logísticos y/o de conectividad de este tipo de actividades.

La propuesta de delimitación debe realizarse sobre la cartografía del IGAC o plano georreferenciado a la red oficial de Colombia Magna - Sirgas disponible en las entidades territoriales, en la escala más detallada posible, con la localización del predio o los predios vinculados a la UPR.

Ejemplo

Para la identificación, delimitación y priorización de las potenciales UPR en el suelo rural del municipio de Montería se tomaron en cuenta los aspectos señalados en el Decreto 1077 de 2015, como también, el análisis de:

- La presencia de tensiones en el uso y aprovechamiento del suelo propiciados por la proximidad a las áreas urbana, de expansión y suburbanas delimitadas por el POT.
- La presencia de aspectos sectoriales como la frontera agrícola y conflictos de uso del suelo dentro del área de cobertura de la infraestructura de adecuación de tierras existente.
- La presencia de infraestructura aeroportuaria y restricciones de uso y aprovechamiento del suelo propiciadas por el cono de aproximación.
- Dinámicas socioeconómicas como el incremento del valor del suelo, la subdivisión predial y el cambio de usos agropecuarios por residencial.
- Dinámicas de crecimiento poblacional y expansión poco planificada de los centros poblados más próximos al área urbana principal.



Figura 3. UPR delimitadas

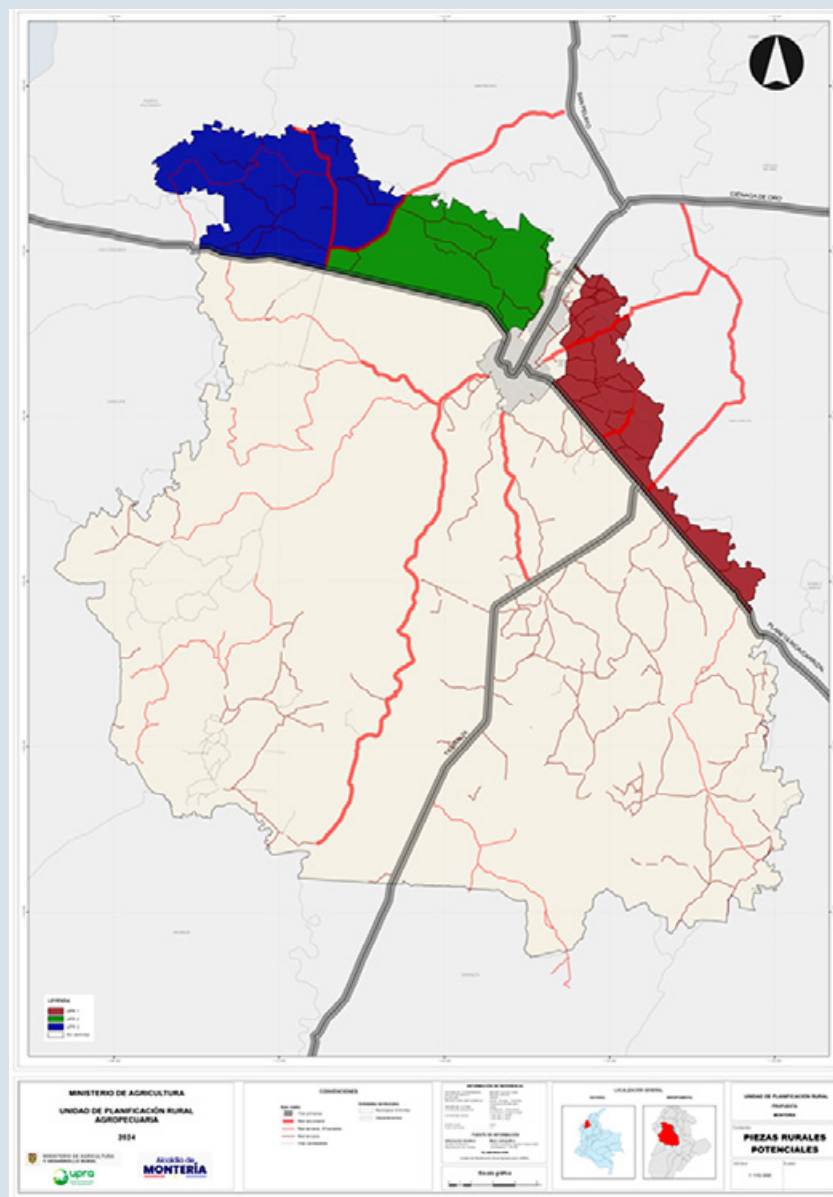
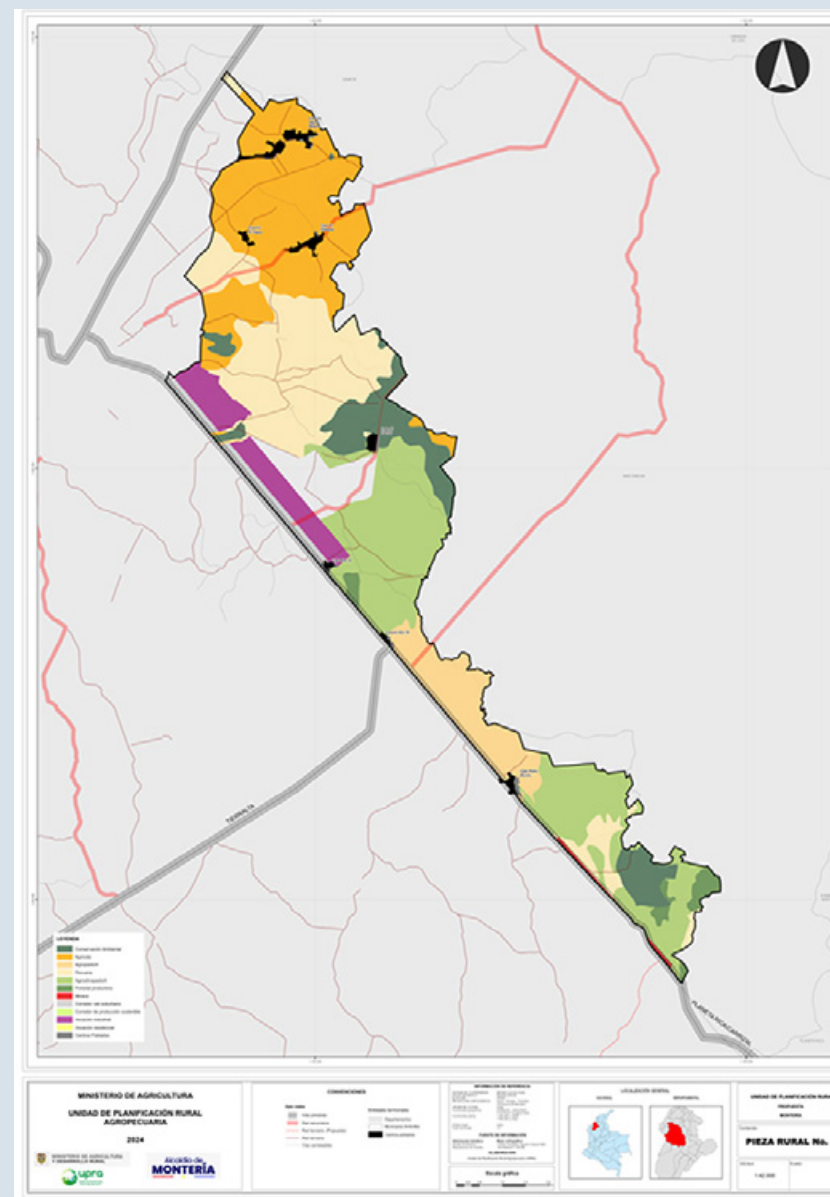


Figura 4. UPR priorizada Sabanal



6.2 Priorización de las UPR

Es evidente que los procesos de planificación del territorio son onerosos y existen limitaciones presupuestales e institucionales por parte de las entidades territoriales; por consiguiente, es necesario establecer criterios de priorización (no de delimitación) para iniciar la formulación, adopción y expedición de una UPR.

Algunos criterios que pueden tenerse en cuenta son:

- a. La capacidad que tiene la UPR frente a la resolución de tensiones o conflictos asociados a la ruralidad agropecuaria, inter e intrasectoriales.
- b. La aptitud, capacidad y vocación del suelo para el desarrollo de actividades rurales agropecuarias más productivas y competitivas.
- c. La existencia de proyectos o programas sectoriales estratégicos de escalas nacional o subnacionales para ser ubicados en territorios rurales por ordenar.
- d. La presencia de APPA.

6.3 Iniciativa de las UPR

Los proyectos de UPR pueden ser elaborados por las autoridades municipales o distritales de planeación, por los particulares interesados o por las comunidades de acuerdo con los parámetros que al respecto determine el marco jurídico vigente. En tal sentido, las UPR pueden ser de *iniciativa pública, privada o mixta*.

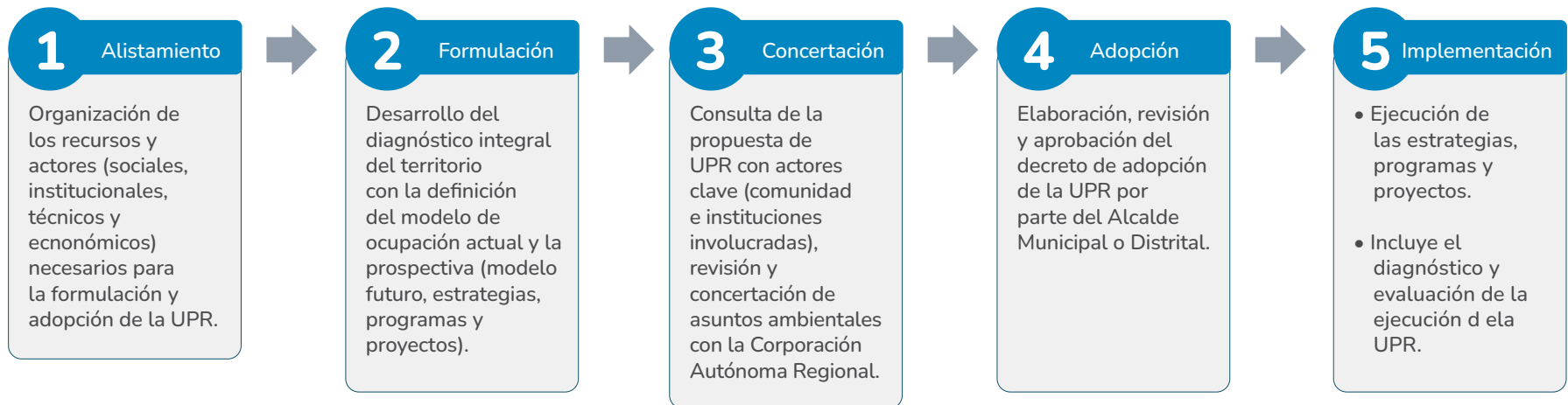
6.4 Planificación de las UPR

En el marco jurídico vigente el único señalamiento sobre este asunto expresa que las UPR podrán ser adoptadas previa concertación de los asuntos ambientales con la Corporación Autónoma Regional (CAR) o de Desarrollo Sostenible, y mediante decreto del alcalde municipal o distrital

(Presidencia de la República de Colombia, D 1077/2015, art. 2.2.2.2.1.7, adopción de las unidades de planificación rural).

A partir de ejercicios adelantados por algunas entidades territoriales del país (distritos y municipios), y de los elementos básicos y mínimos de un proceso de planificación territorial, a continuación, se sugiere el procedimiento para desarrollar dichas actuaciones, a fin de que las entidades territoriales en el marco de sus competencias autónomas puedan asumirlos cuando se enfrenten a la formulación y adopción de una UPR, las etapas y enunciados son los planteados en la figura 5.

Figura 5. Proceso de planificación de las UPR



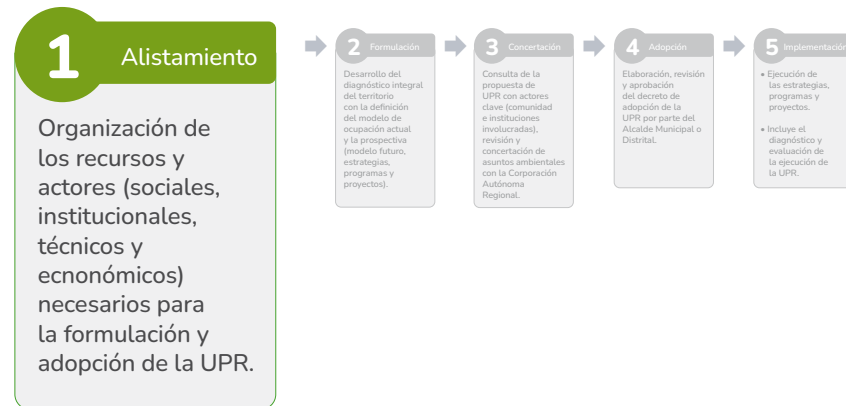
A lo largo del proceso debe asegurarse la participación de terceros prevista para cualquier actuación administrativa por el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (L 1437/2012), norma vinculante y obligatoria, incluido el deber de consulta previa en los casos que ello sea necesario. Se resalta la participación de todos los actores que tienen presencia dentro del territorio a planificar (propietarios del suelo, productores, grupos étnicos, entre otros), como también de los vecinos que se interesen o benefician con las decisiones de ordenamiento que se tomen en el marco de la formulación y adopción de la UPR. Con el fin de desagregar sistemáticamente el procedimiento que se sugiere, este se describe por etapas a continuación⁷:

7 Los desarrollos que se realizan a continuación son UPRA – 2016 – Análisis de consultores (elaboración propia) que se homologan e incluyen en otros programas como POT Modernos – DNP.



6.4.1 Alistamiento

Figura 6. Etapa de alistamiento



En esta primera etapa se sugiere adelantar las siguientes acciones:

- a. Cronograma de trabajo:** con los tiempos necesarios para el cumplimiento de las etapas de diagnóstico, formulación, consulta, concertación y adopción de la UPR.
- b. Mapa de actores:** con la identificación de las organizaciones sociales, instituciones públicas y privadas, y otros actores, que deben participar en las etapas de formulación, consulta, concertación y adopción de la UPR.
- c. Inventario de información:** con la identificación, recopilación y procesamiento de información primaria y secundaria de las fuentes que se tengan, la revisión y, de ser necesario o posible, la actualización del diagnóstico territorial realizado en el momento de adoptar el POT (por ejemplo), el estudio de suelos y de geotecnia en el nivel de detalle que se requiera. También es importante revisar la existencia, nivel de actualización y detalle de la información cartográfica y catastral disponibles.
- d. Inventario de equipos y ayudas tecnológicas:** como computadores, sistemas de información geográfica (SIG) para el procesamiento de mapas, instrumentos para la captura de imágenes (cámaras, drones), vehículos, entre otros.

Ejemplo



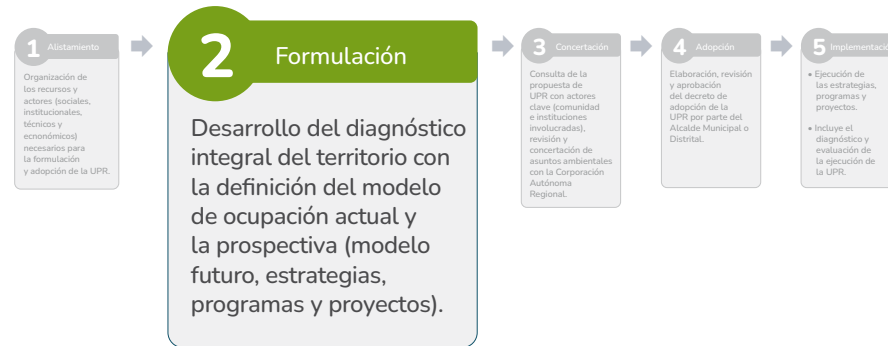
Para la formulación de la UPR de Montería se elaboró el mapa de actores que deberían participar en las consultas del diagnóstico y la prospectiva, el suministro de información clave, la concertación ambiental y la aprobación.

Tabla 1. Mapa de actores de la UPR

1. Aquellos que viven, usan y disfrutan el territorio	2. Instituciones con responsabilidad en el ordenamiento territorial	3. Entidades que proveen servicios públicos	4. Aquellos que poseen información, experiencia o recursos	5. Otros con derecho a estar involucrados en las decisiones de OT
• Corregidores, inspectores • Juntas de Acción Comunal (JAC) de veredas • Asociaciones • Distrito de riego Asoriegosinú	• Secretaría de Planeación, Umata, Oficina de Ambiente y Desarrollo • Secretaría de Infraestructura • Secretarías de Salud y Educación. • Aguas de Córdoba, acueductos rurales • Veolia SSPP tiene algunas zonas en suelo rural • Curadurías (1 y 2) • Secretaría General, Estadio Fútbol Araguaí	• Aguas de Córdoba, acueductos rurales • Veolia SSPP tiene algunas zonas en suelo rural. • Afinia energía. • Servigenerales Aseo	• Bavaria planta de distribución • Nutresa • Concretera.	• Existe presencia del cabildo indígena rural Las Yaluas (Vereda el Cerrito)
• Finqueros, productores • Empresas • Centros logísticos, industrias y bodegas	• Corporación Autónoma Regional CVS • Aerocivil		• Sociedad Colombiana de Arquitectos (SCA) • Camacol	

6.4.2 Formulación (incluye el diagnóstico y la prospectiva)

Figura 7. Etapa de formulación



En esta etapa se deben considerar los siguientes elementos:

a. Elaboración de un diagnóstico comprensivo e integral del territorio.

El diagnóstico permite conocer el territorio frente a sus ámbitos ecológico, socioeconómico y funcional y de servicios, de manera que se cuente con la información suficiente para desarrollar el modelo de ocupación con un soporte técnico y participativo adecuado. Esto puede implicar la actualización o mayor detalle de la información que se había incorporado en el diagnóstico del POT.

En esta etapa, y siguiendo la clasificación propuesta por las normas nacionales para el proceso de planificación territorial, se realiza la caracterización, espacialización, síntesis y evaluación integral de las estructuras, sistemas o dimensiones, ecológica o biofísica, socioeconómica y, funcional y de servicios, del territorio. Con el diagnóstico se obtiene:

1. Definición de la imagen del MOT actual. En esta etapa se deben lograr los siguientes objetivos:

- Efectuar un análisis integral de la situación actual del territorio, estudiando cada una de las estructuras (funcional y de servicios, socioeconómica y ecológica o biofísica).

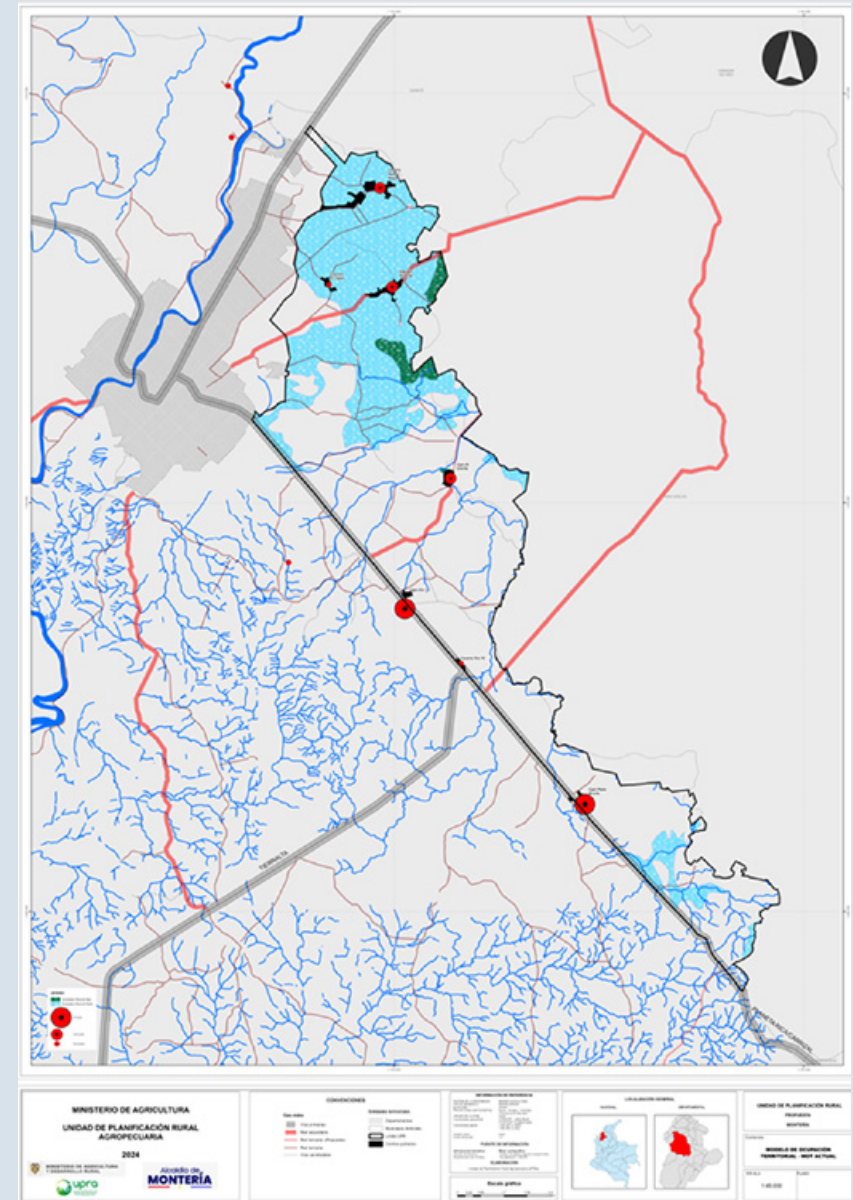
- Identificar, espacializar y priorizar los problemas que afectan el normal desarrollo territorial rural y rural agropecuario de acuerdo con el análisis de cada sistema.
- Determinar la aptitud, capacidad y vocación del suelo rural y del suelo rural agropecuario de la UPR; es decir, establecer cuáles serán las actividades más eficientes en dicho ámbito.

Pese a que gran parte de la información del suelo rural se encuentra contenida en el POT, es probable que se requiera complementar con algunos estudios o datos específicos encaminados a caracterizar el territorio, conocer sus tensiones, conflictos y potencialidades, y generar los insumos necesarios para la toma de decisiones, por ejemplo: (a) los riesgos y las amenazas naturales (en los municipios ya existen mapas o estudios que señalan ello); (b) las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales (este análisis puede apoyarse en los planes de ordenamiento departamental (POD), los planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial (Pemot) y los planes estratégicos regionales de las regiones administrativas de planificación (RAP); (c) el potencial rural (capacidad y aptitud), ambiental y las tensiones y conflictos en el uso del suelo (este análisis puede apoyarse en los instrumentos de ordenamiento ambiental existentes como los planes de ordenamiento y manejo de cuencas (POMCA), los planes de ordenación y manejo integrado de unidades ambientales costeras (POMIUAC), entre otros); (d) la estrategia económica para consolidar un modelo de ocupación viable y eficiente del suelo rural, y rural agropecuario, que se ordena; etc.

Ejemplo

Para la definición del MOT actual de la pieza rural UPR Sabanal-Cerrito, se tomaron en cuenta principalmente: la configuración de los asentamientos humanos en el territorio (red de centros poblados), las categorías de suelo rural de protección y desarrollo restringido, el sistema vial

Figura 8. Modelo de ocupación territorial



(principal, secundario y terciario), los elementos de la estructura ecológica principal y del sistema nacional de áreas protegidas (SINAP), (ríos y quebradas, humedales, reservas naturales de la sociedad civil) y las infraestructuras del orden nacional y regional (aeropuerto, estadio de fútbol, DAT).

2. Una imagen de los aspectos que configuran el soporte técnico para orientar el proceso de planificación de la Gestión Integral del Territorio bajo el marco de la política nacional de Gestión de Territorio para Usos Agropecuarios (Gestua)⁸ y de las estructuras, sistemas o dimensiones que promueven los reglamentos nacionales vigentes (Presidencia de la República de Colombia, D 1077/2015 y D 1232/2020).

La fase de diagnóstico (el hoy) comprende las acciones para caracterizar el estado actual del ordenamiento del territorio rural y planificar la gestión integral (ya sea a través de procesos de gestión del suelo individual o asociada) y de financiación del suelo rural.

Contexto general del área delimitada

Comprende el análisis de su localización dentro del municipio y la región, la revisión de los antecedentes históricos, aspectos político-administrativos y del ordenamiento rural que determinan la visión futura del territorio a planificar, por ejemplo:

- a. Ventajas de su localización en el contexto municipal
- b. Ventajas de su localización en el contexto regional
- c. Si existen en el territorio elementos históricos que revistan importancia o un valor patrimonial o cultural tangible o intangible
- d. La división político-administrativa en corregimientos, veredas y caseríos, como también, si existen divisiones territoriales de grupos étnicos, que a su vez configuren el origen y representación de organizaciones sociales
- e. La clasificación y categorización del suelo rural en armonía con las disposiciones de la Ley 388 de 1997, capítulo IV, y del Decreto 1077 de 2015, artículo 2.2.2.1.2, sobre estas materias.

 8 Tomado y extrapolado de las "Bases conceptuales para la aplicación de Mecanismos de Gestión y Financiación del Suelo Rural armonizada con la propuesta conceptual de UPR de la UPRA", trabajo UPRA 2016.

Ejemplo

Contexto general de la pieza rural UPR Sabanal-Cerrito. Se realiza un análisis sobre ventajas de su localización en el territorio rural, municipal (Montería) y regional (departamento de Córdoba y región Caribe) y sobre cómo se encuentra estructurado el territorio a partir de divisiones administrativas existentes (municipal, corregimental y veredal). Adicionalmente, se analiza cómo se estructura el territorio desde la delimitación de categorías de suelo rural (protección y desarrollo restringido) y áreas de actividad establecidas por el POT.

Figura 9. Localización en el municipio (izquierda)

Figura 10. División de corregimientos (derecha)

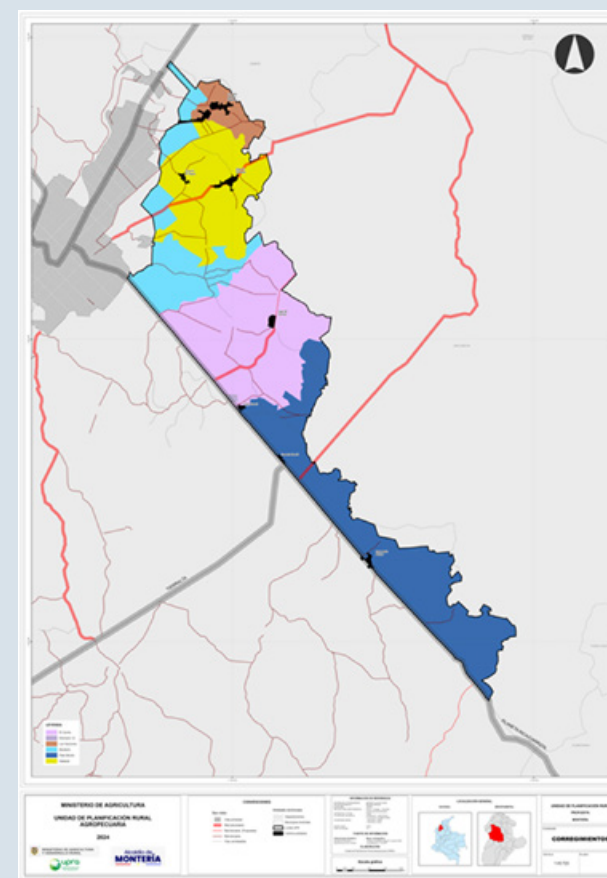
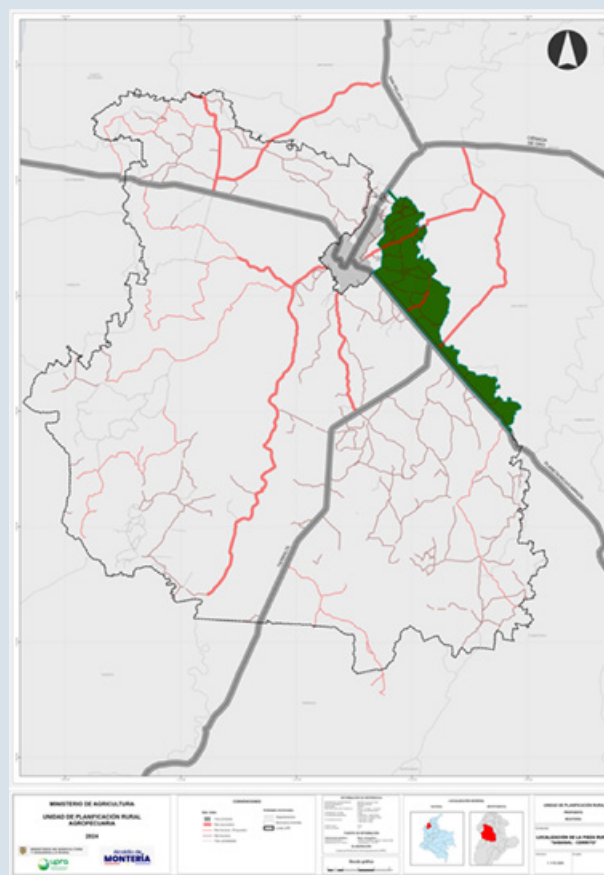


Figura 11. División de veredas

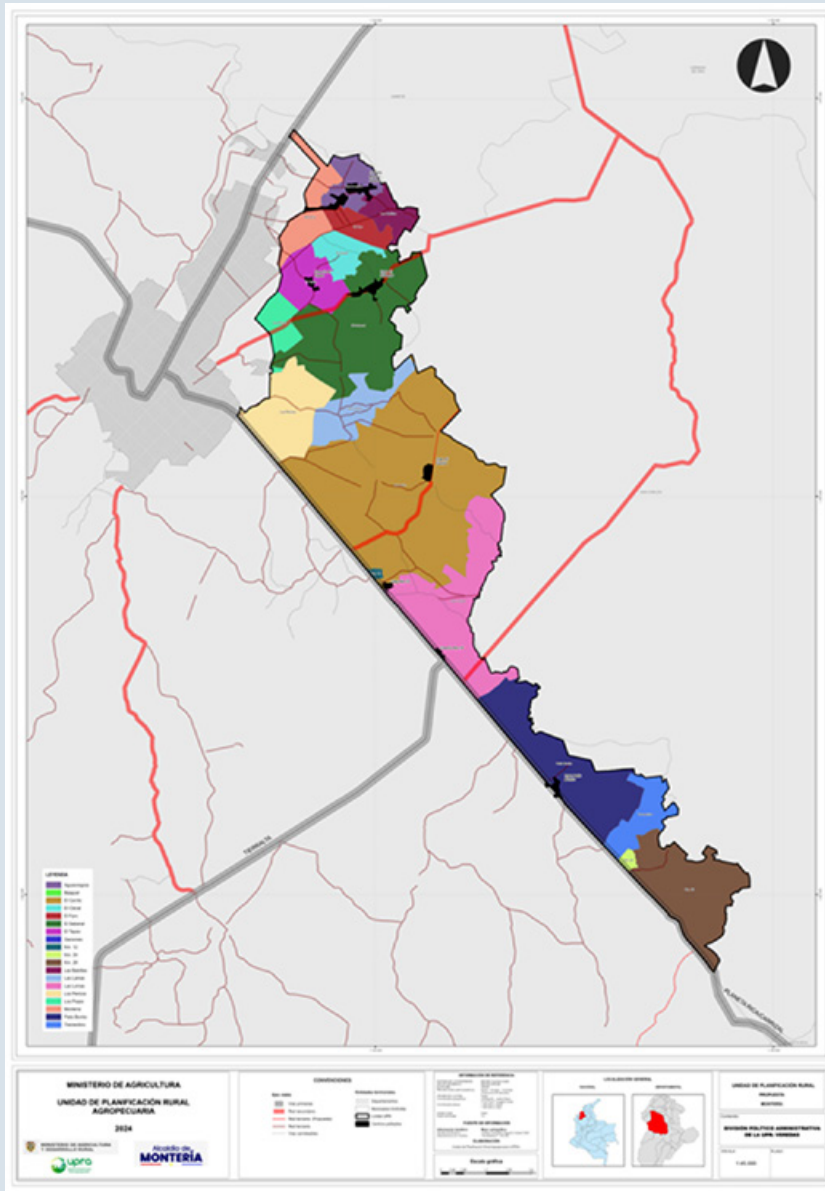
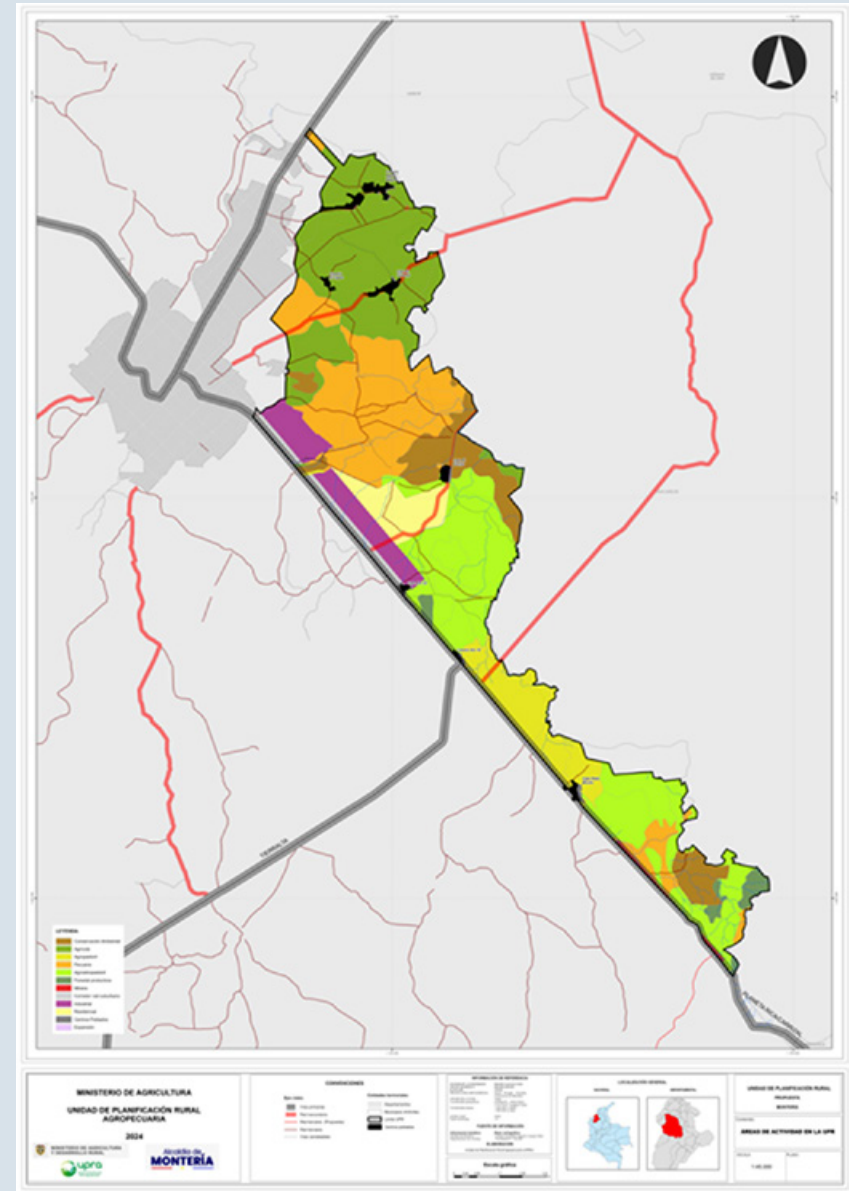


Figura 12. Áreas de actividad



Análisis de la estructura ecológica o biofísica

Implica la caracterización geográfica de la pieza rural, la caracterización de los elementos que constituyen el sistema biofísico con la identificación de las áreas de conservación y protección ambiental, como también de la cobertura y uso actual del suelo.

Adicionalmente, supone la identificación y zonificación de amenazas y riesgo, particularmente según el Decreto 1077 de 2015 los relacionados con fenómenos de inundación, avenidas torrenciales y remoción en masa, como también, con sequías extremas e incendios, y peligros geológicos o tecnológicos, entre otros.

Ejemplo

Estructura ecológica o biofísica en la pieza rural UPR Sabanal-Cerrito. Constituida por áreas del SINAP tales como humedales temporales y de potencial medio y bajo de inundación (828 ha), rondas hídricas de cuencas y microcuencas que atraviesan transversalmente la pieza en sentido occidente-oriente, y una reserva natural de la sociedad civil (284 ha).

Figura 13. Áreas del SINAP

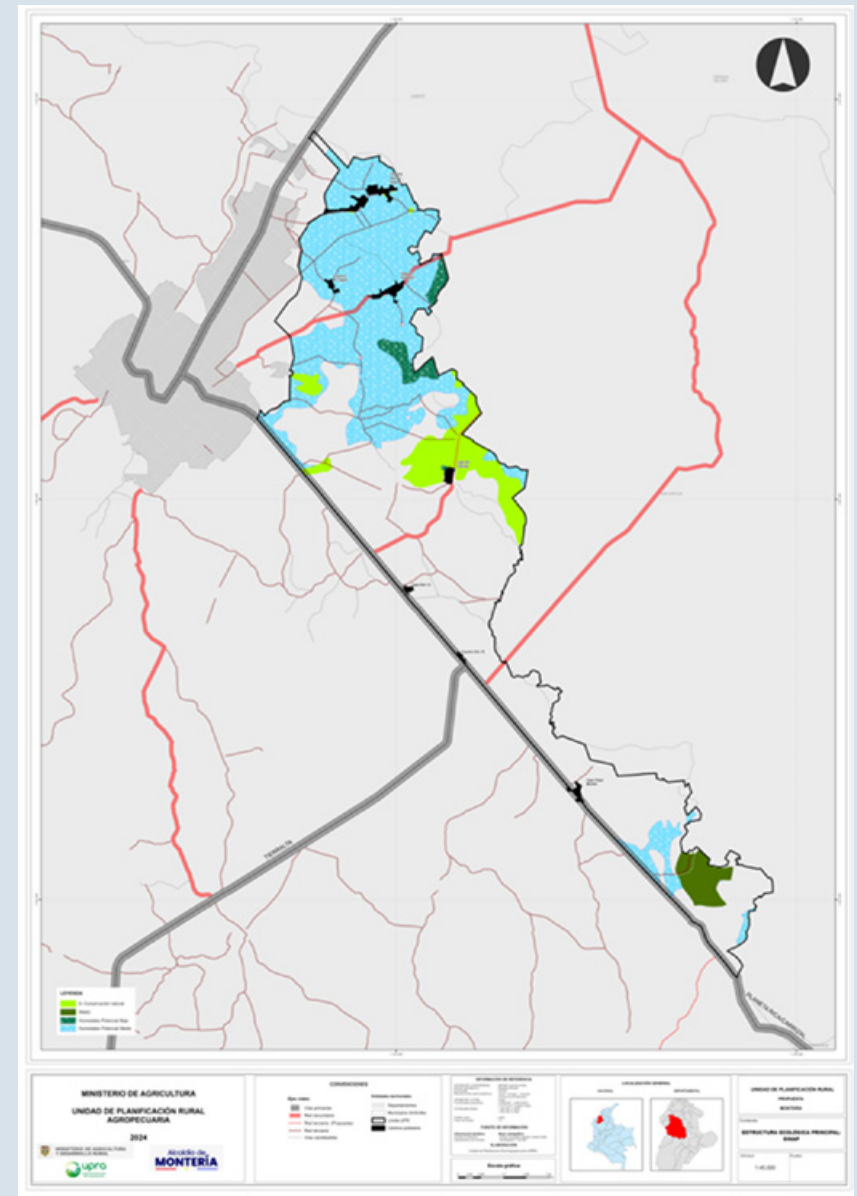


Figura 14. Rondas Hídricas

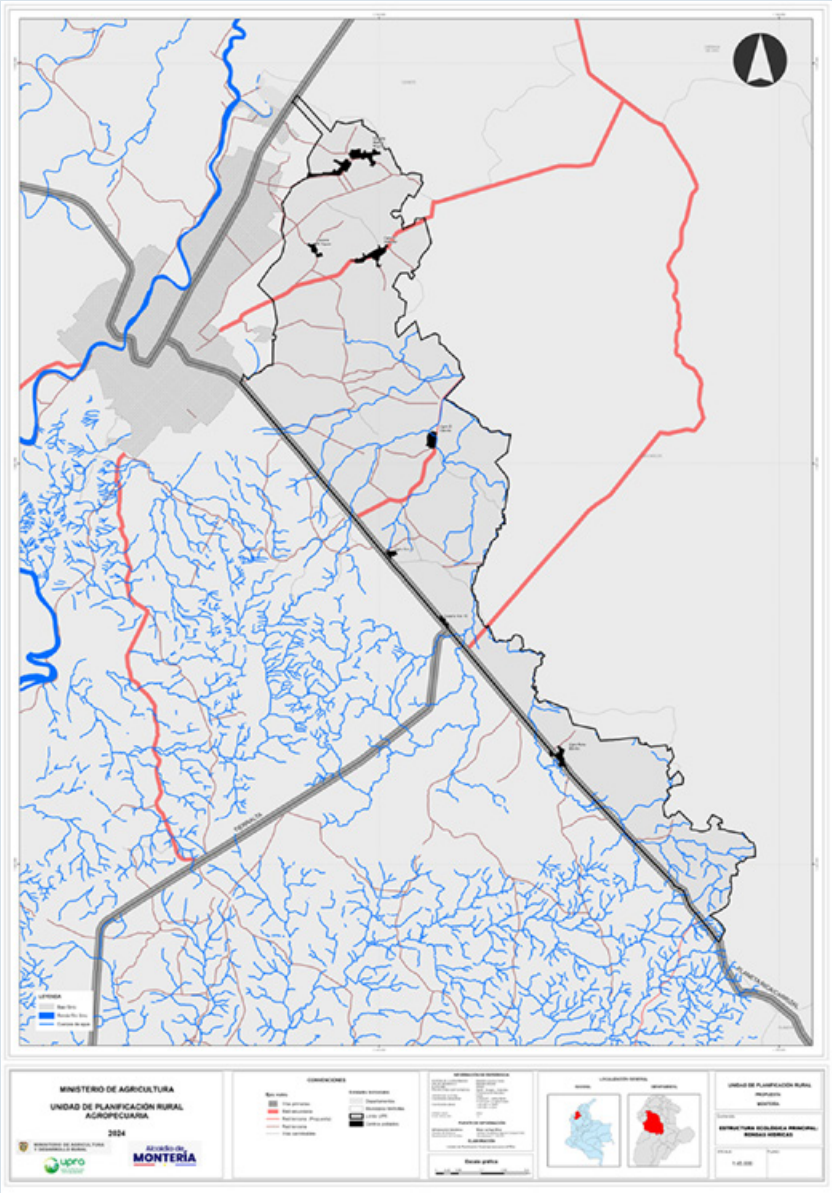
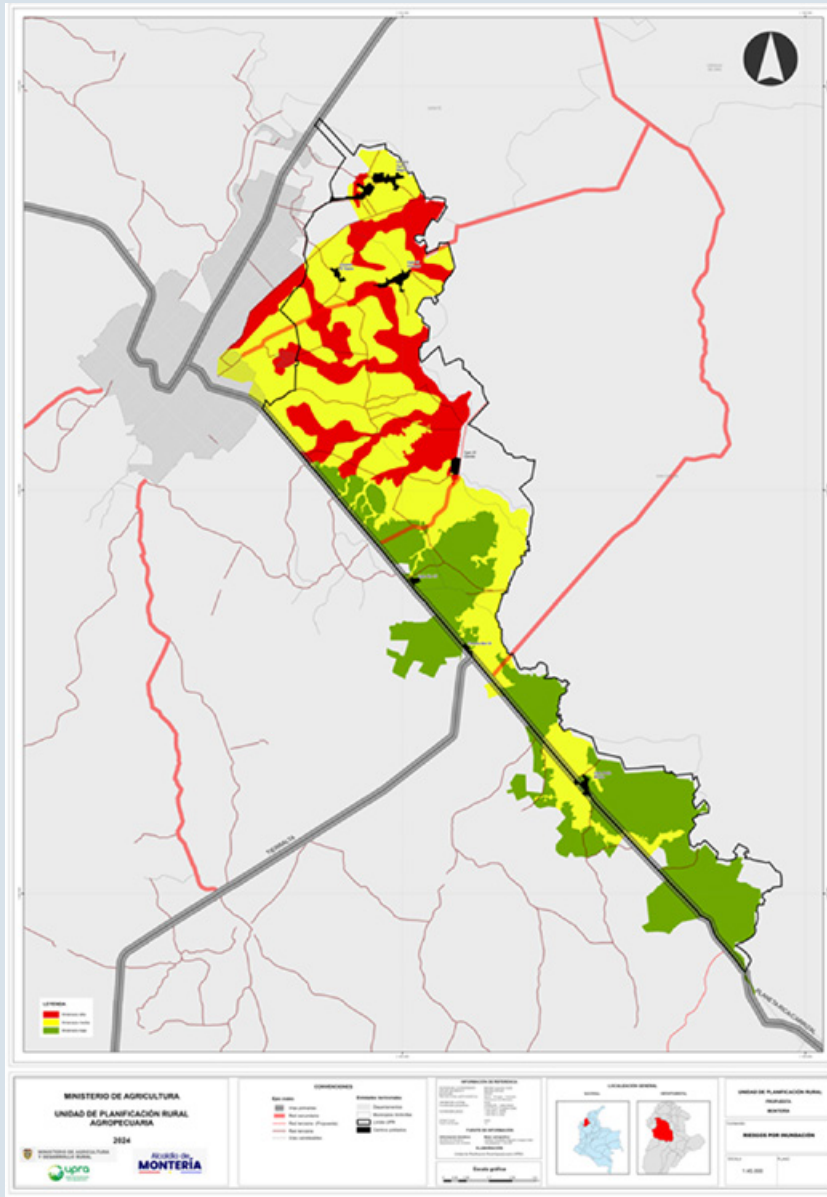


Tabla 2. Áreas del SINAP en la UPR

1. Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP	
1.1. Áreas protegidas del orden nacional	- Reserva nacional de la sociedad civil en el corregimiento de Patio Bonito. - Áreas de conservación natural: humedales temporales, presentan una marcada estacionalidad en la inundación, con periodos secos desde cinco meses hasta un año, su variabilidad es interanual. En la pieza rural UPR Sabanal-Cerrito se localizan en los corregimientos El Cerrito, Km 12 y El Sabanal.
2. Corredores ecológicos	
2.1. Corredores ecológicos de ronda	- Rondas hídricas de cuencas y microcuencas. Microcuencas que atraviesan transversalmente la pieza rural UPR Sabanal-Cerrito en sentido occidente-oriente. Se configuran como corredores ecológicos y conectores hídricos que contribuyen a la regulación del ciclo hidrológico. Se localizan en todos los corregimientos, particularmente con mayor presencia en las zonas central y sur de la pieza rural.
2.2. Corredores ecológicos viales	- Franjas de retiro de las vías secundarias de la pieza rural UPR Sabanal-Cerrito.
2.3. Corredor ecológico de canales de riego	- Franjas de retiro o protección de los canales del distrito de adecuación de tierras.

Figura 15. Niveles de amenaza por riesgo de inundación



En la pieza rural UPR Sabanal-Cerrito gran parte del territorio se encuentra en nivel de vulnerabilidad alto y medio a riesgo por inundación, mientras que la vulnerabilidad a riesgos por movimiento en masa y avenidas torrenciales se encuentra en nivel medio y bajo.

Análisis de la estructura funcional y de servicios

Esta estructura garantiza el funcionamiento adecuado de las dinámicas sociales, económicas y culturales en el territorio, y comprende la caracterización y análisis de los sistemas de movilidad (subsistemas viales y de transporte), servicios públicos (agua potable, saneamiento básico, telecomunicaciones, energía eléctrica, gas y alumbrado público), espacio público y equipamientos sociales.

Ejemplo

El sistema de movilidad en la pieza rural UPR Sabanal-Cerrito está constituido por el subsistema vial rural, del cual forman parte las vías principales, secundarias, terciarias, carretables, caminos o senderos. En materia de transporte, la pieza rural está influenciada por el Aeropuerto “Los Garzones” y un sistema de transporte público de conexión intra e intermunicipal. (página siguiente).

Figura 16. Subsistema vial

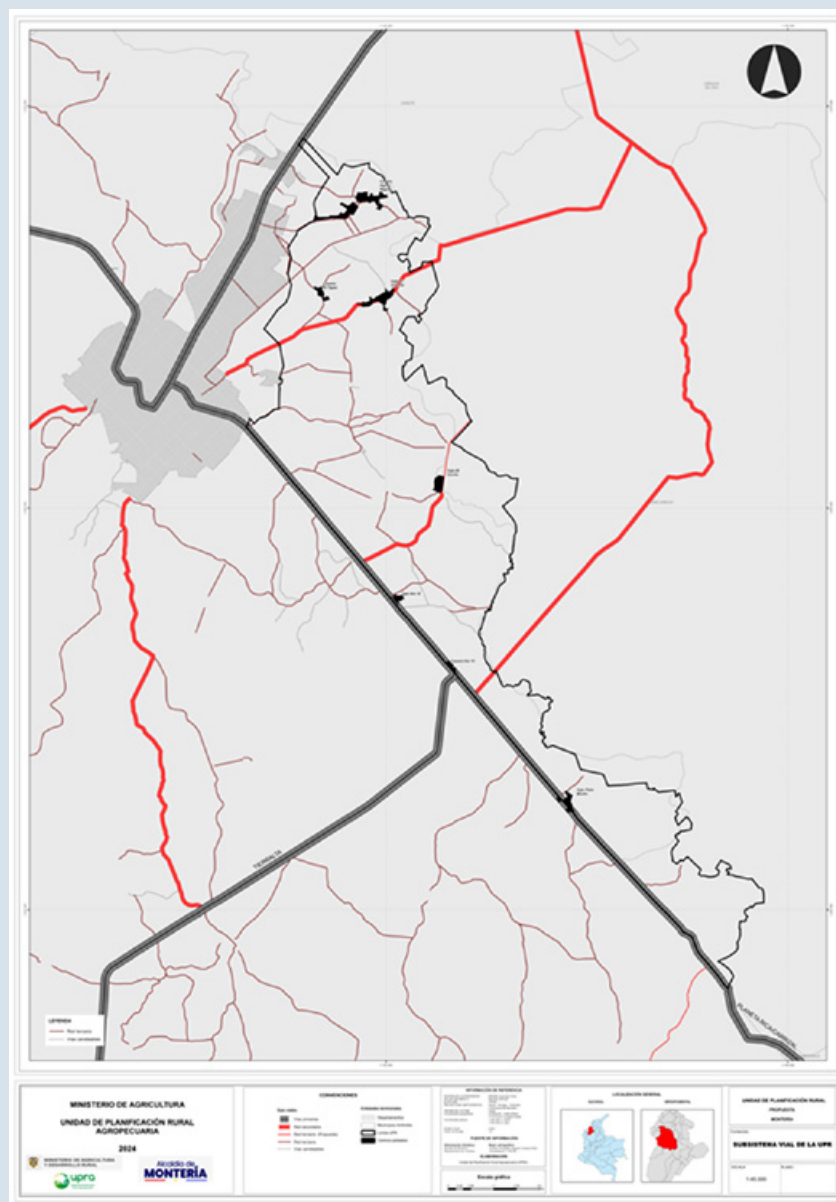
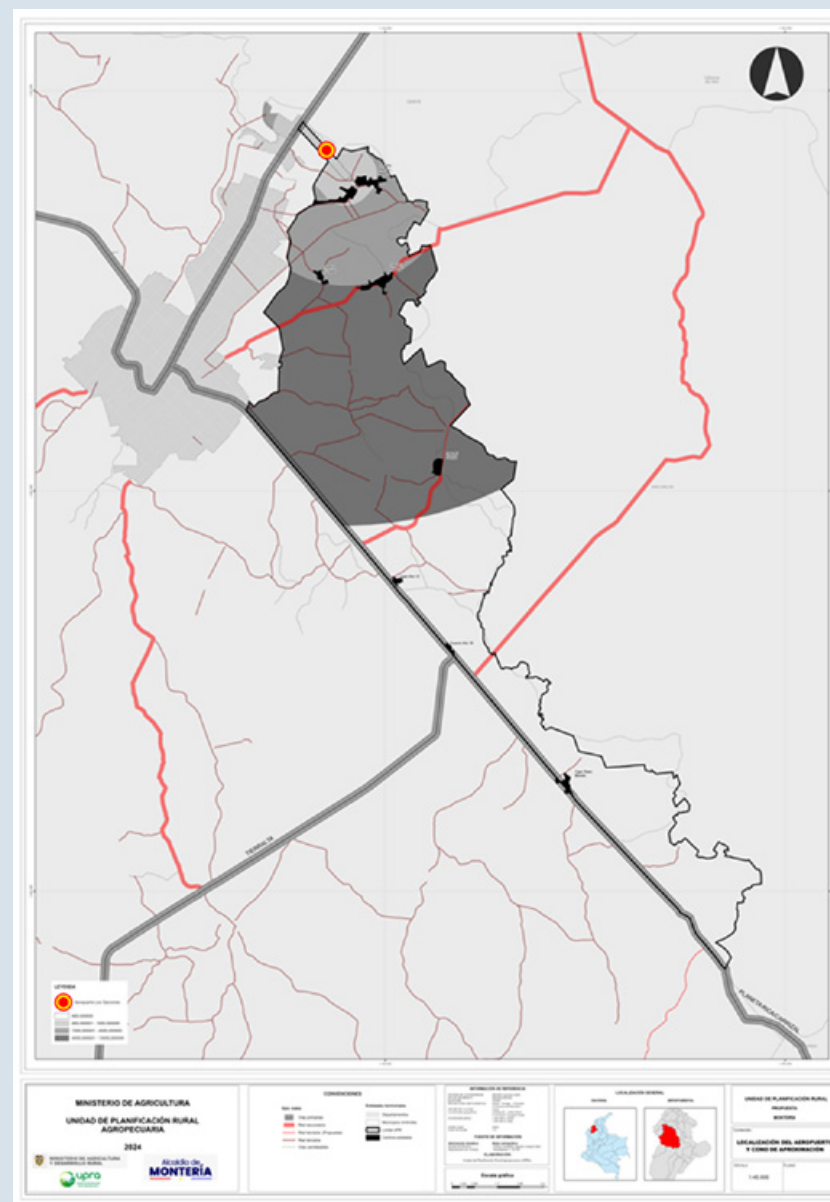


Figura 17. Localización del Aeropuerto



El sistema de espacio público en la pieza rural UPR Sabanal-Cerrito está constituido por un conjunto de plazas y nodos de parque rural localizados en los centros poblados de los corregimientos.

Entre los equipamientos sociales se identifican principalmente colegios y puestos de salud que gozan de buena proximidad tanto a la población de los centros poblados como a la localizada en el suelo rural disperso.

Imagen Nodo Parque Rural de Los Garzones



Figura 18. Localización de espacios públicos

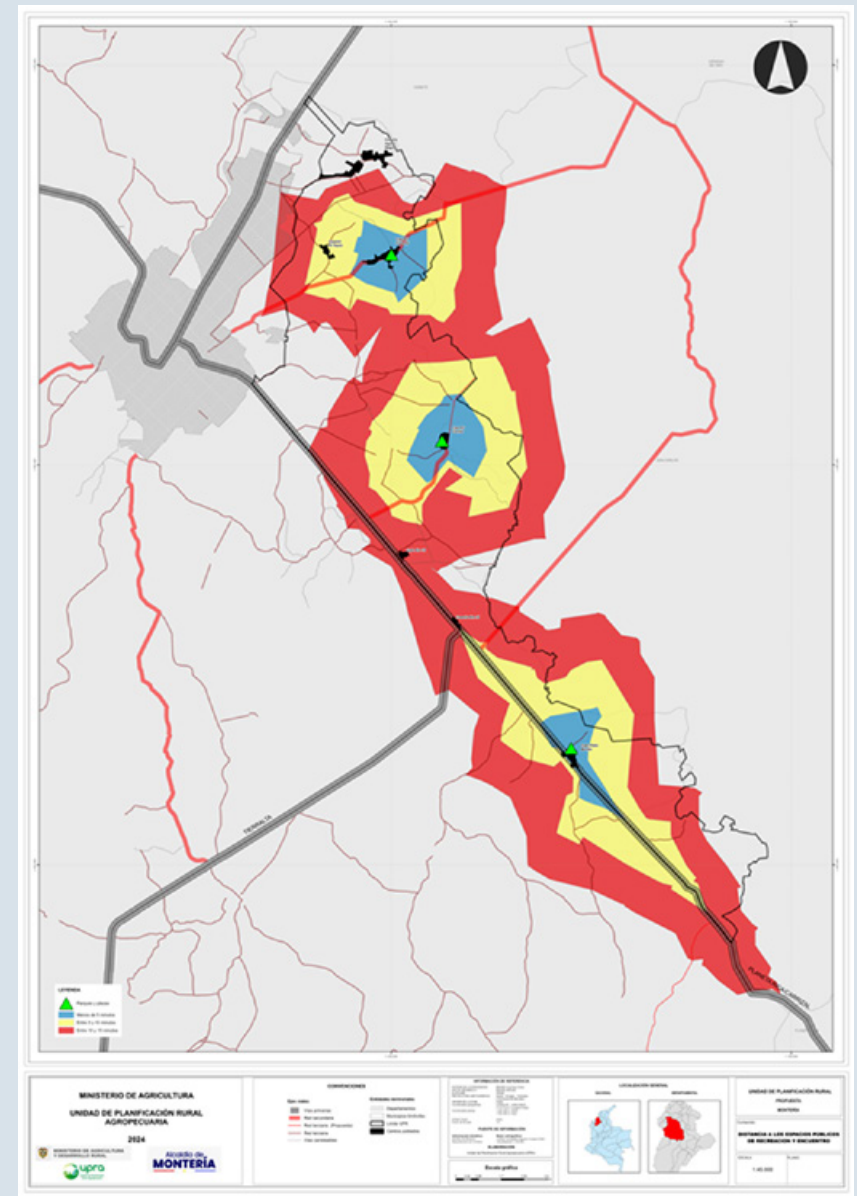


Figura 19.
Localización equipamientos
educación

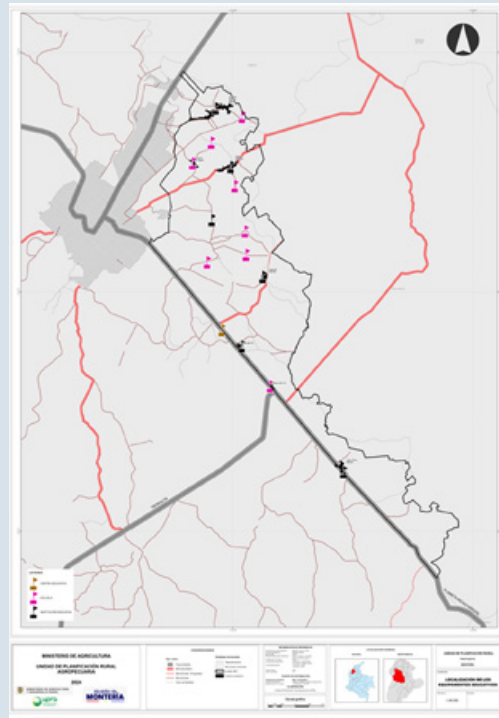


Tabla 3. Inventario y áreas de los espacios públicos recreativos

Corregimientos	Centro poblado	Destino	Área m ²
El Cerrito	Cgto El Cerrito	Plaza	797
Kilómetro 12	Sin Información		0
Los Garzones	*	*	0
Patio Bonito	Cgto. Patio Bonito	Nodo Parque Rural	7.569
El Sabanal	Cgto. El Sabanal	Nodo Parque Rural	2.897
Buenos Aires	Cgto. Buenos Aires	Nodo Parque Rural	8.254
	Cgto. Buenos Aires	Plaza	3.733
Total m²			23.250

Figura 20. Distancia equipamientos

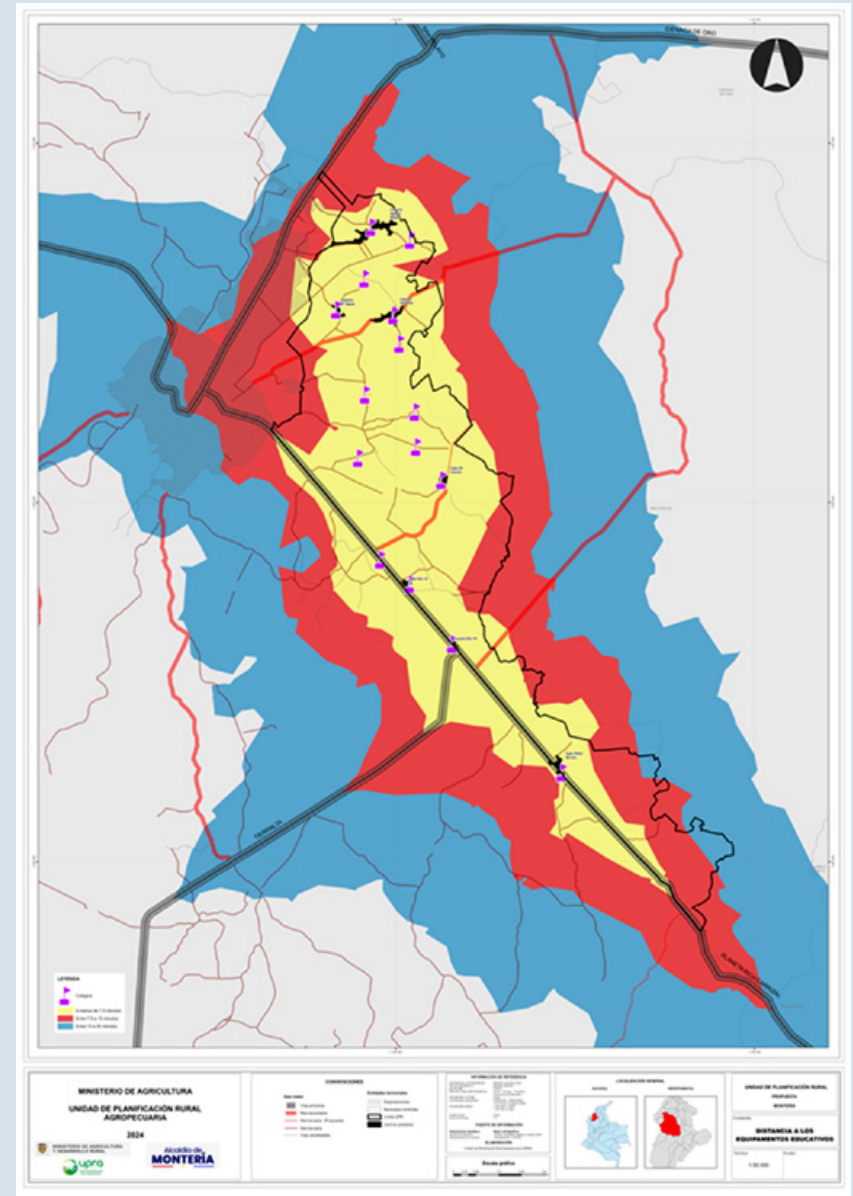


Figura 21. . Localización equipamientos salud

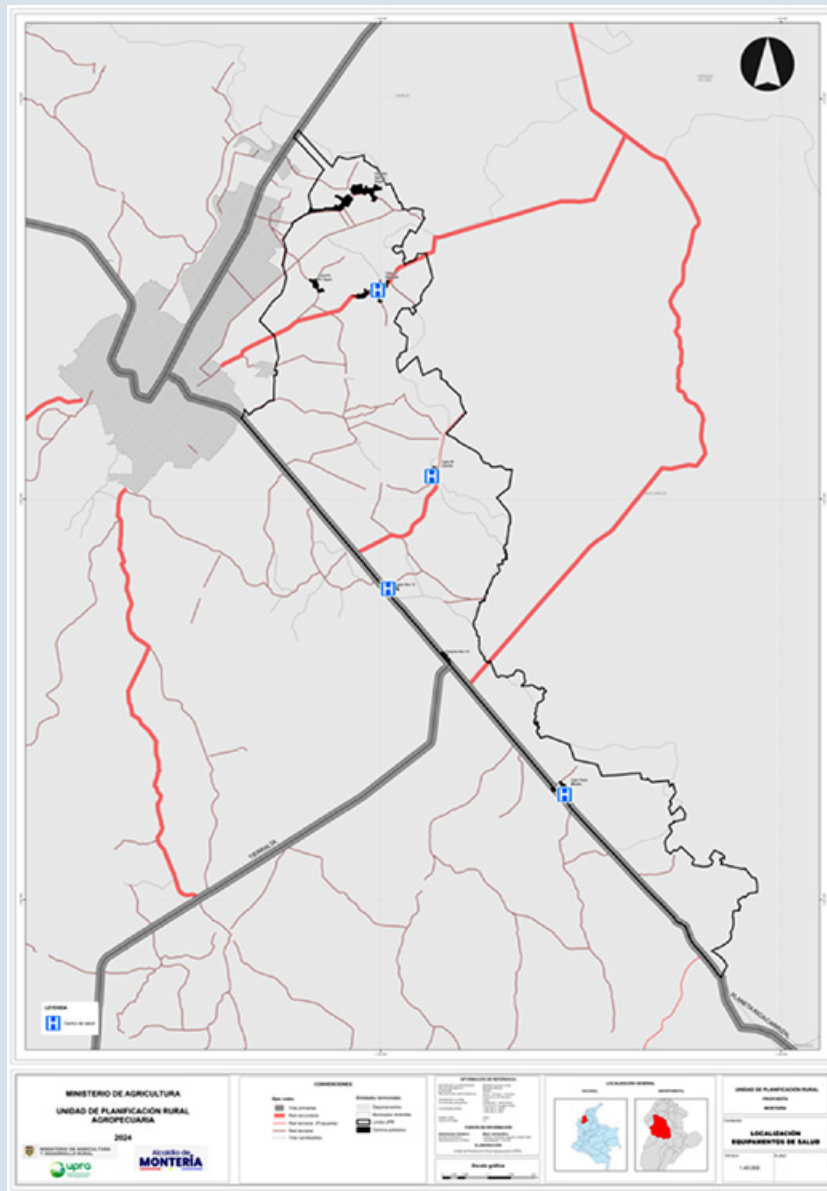
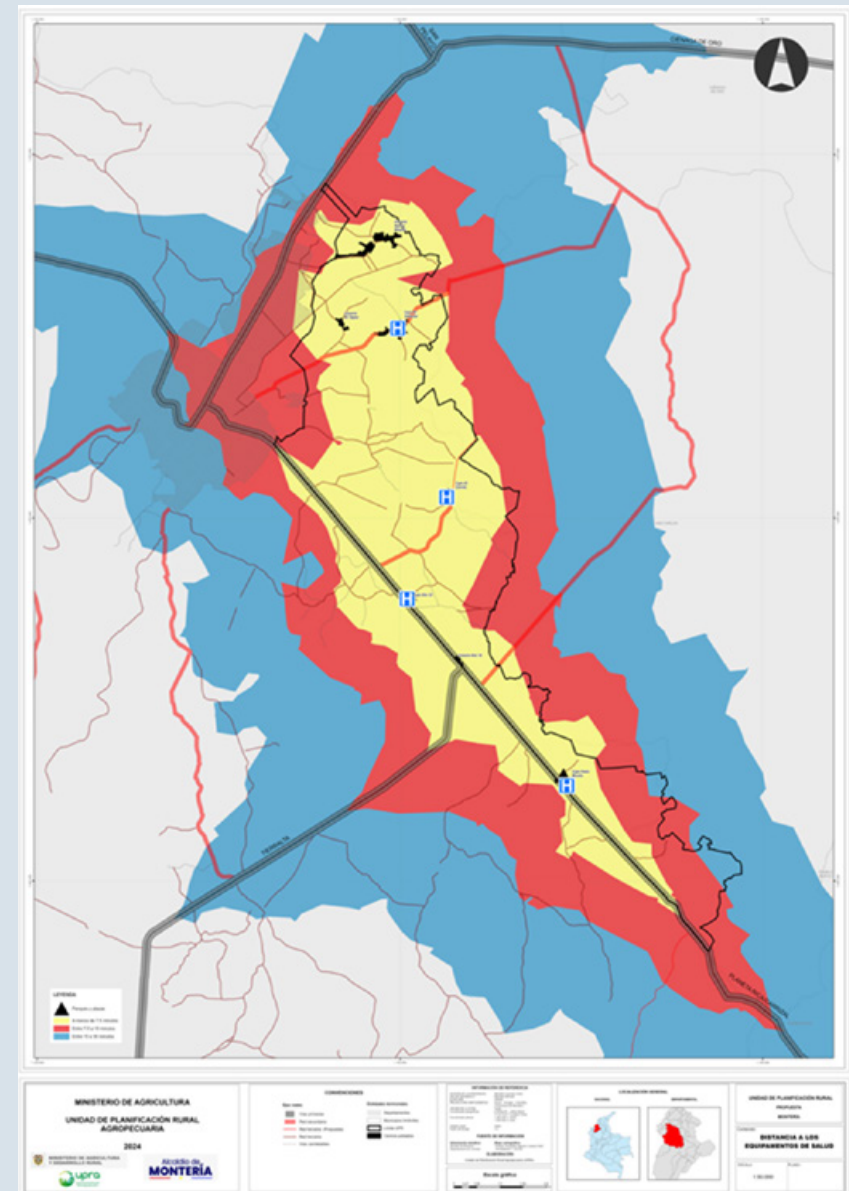


Figura 22. Distancia equipamientos salud



Análisis de la estructura socioeconómica

Forman parte de esta estructura aspectos relacionados con la población, su distribución actual y las dinámicas demográficas, y en las que se precisan los grupos étnicos cuando existan. La determinación del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda y las condiciones de su entorno en los centros poblados, como también, la cobertura, usos del suelo y áreas de actividad. Se debe caracterizar y analizar la estructura y tamaño predial, el valor del suelo, el tipo y localización de las principales actividades económicas, cadenas productivas y equipamientos e infraestructuras sectoriales de soporte a las actividades agropecuarias.

De acuerdo con el IGAC, el término cobertura define aquellos elementos naturales (bosques, sabanas, lagunas, etc.) o artificiales (cultivos, represas, ciudades, etc.) que ocupan determinada porción de la superficie terrestre. El término usos del suelo, por su parte, se refiere al empleo que el hombre da a las diferentes coberturas para satisfacer sus necesidades: agricultura, vivienda, ganadería y recreación. Este uso depende de condiciones culturales y económicas entre las que se cuentan: las tradiciones, la disponibilidad de capital y las condiciones de mercado de un territorio.

Ejemplo

La población en la UPR Sabanal-Cerrito se concentra en siete centros poblados y de forma dispersa en el resto del suelo rural. Los centros poblados están conectados a través de la red vial principal y secundaria que tiene presencia en la pieza rural.

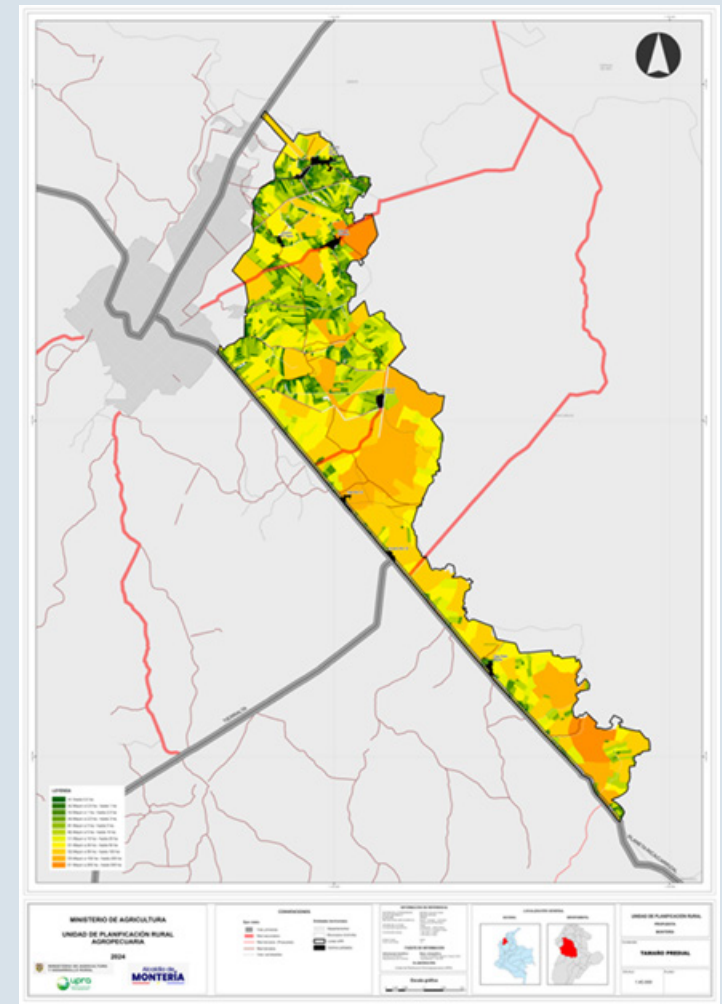
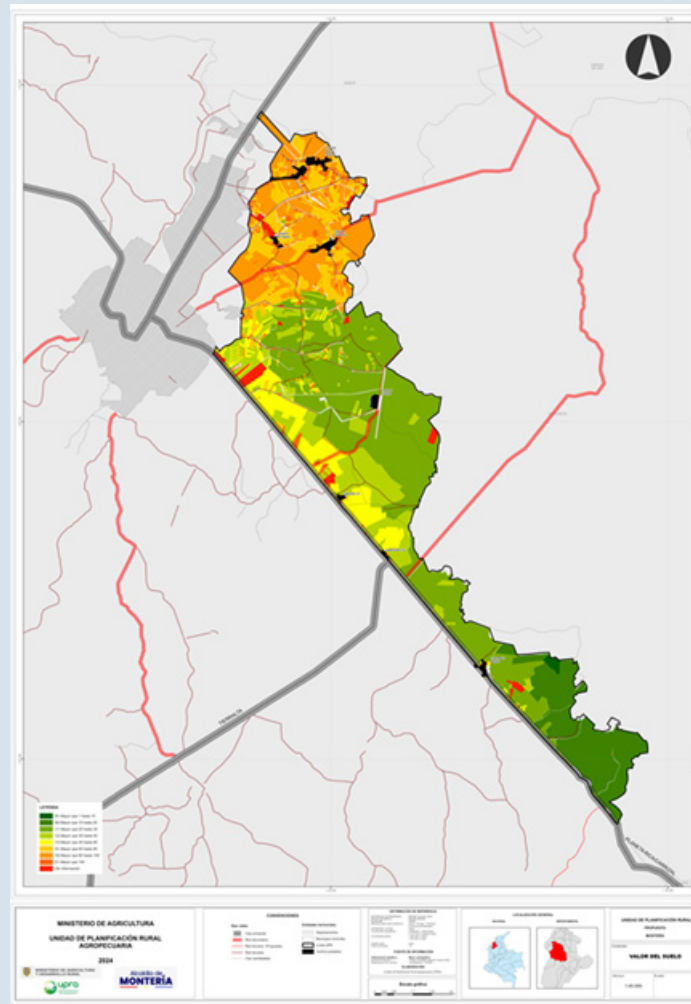
Tabla 4. Inventario de centros poblados

Centro Poblado	Corregimiento	Tipología	Población (Aprox.)
Corregimiento Kilómetro 12	Kilómetro 12	Principal	949
Corregimiento Patio Bonito	Patio Bonito	Principal	400
Corregimiento El Cerrito	Cerrito	Intermedio	788
Corregimiento El Sabanal	Sabanal	Intermedio	939
Caserío Aguas Negras	Garzones	Intermedio	0
Caserío El Tapao	Sabanal	Secundario	389
Caserío Kilómetro 15	Patio Bonito	Secundario	453
Total			3.918

Se identifican dinámicas de subdivisión predial y aumento del valor del suelo en zonas aledañas al perímetro urbano y de expansión urbana, producto de la localización de actividades suburbanas y vivienda campestre, siendo áreas con predios medianos y pequeños (< 10 ha) y con los avalúos catastrales más altos.

Figura 24. Valor del suelo (izquierda)

Figura 25. Tamaño predial (derecha)



En la pieza rural UPR Sabanal-Cerrito la frontera agrícola actualizada por la UPRA al 2023 comprende un área de 12.670 ha, de las cuales 608 corresponden a bosques naturales y áreas no agropecuarias.

Figura 26. Frontera sin condicionamientos

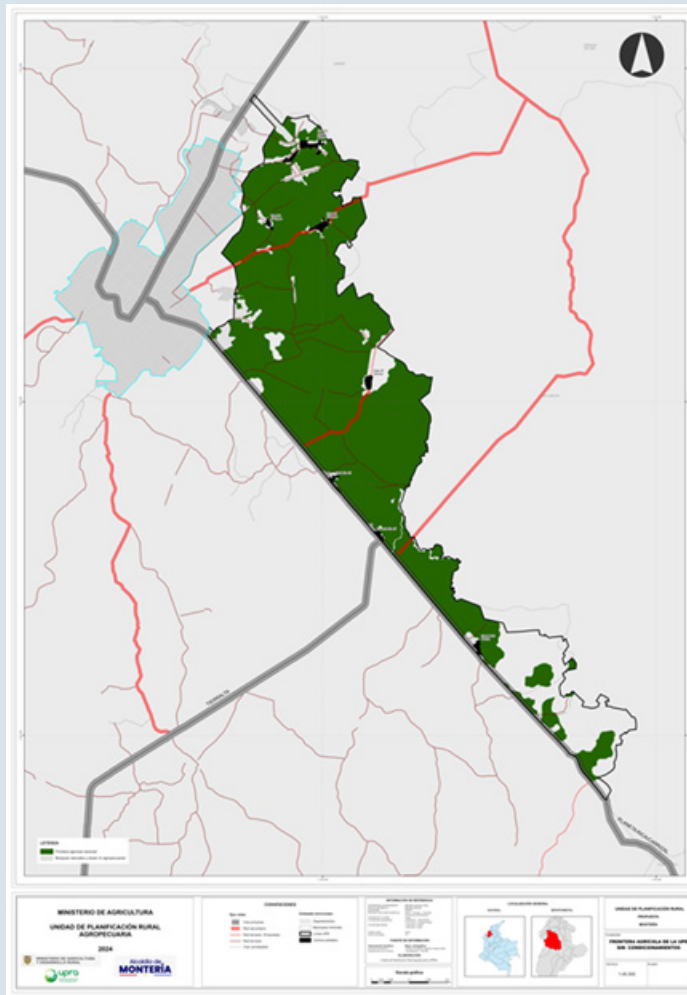
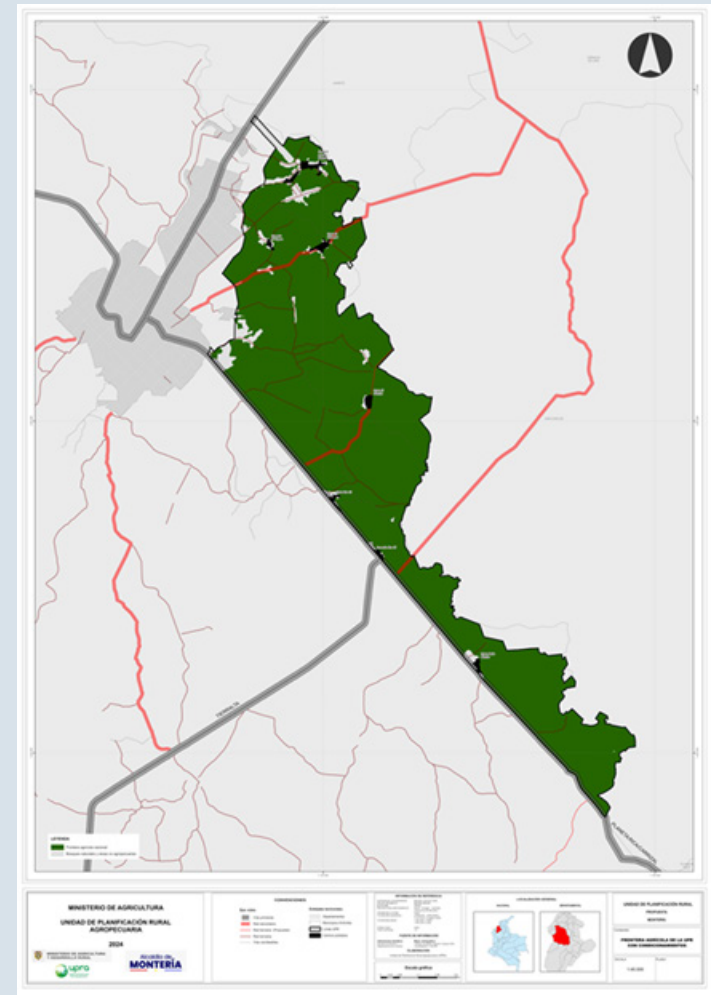


Figura 27. Frontera con condicionamientos



Los usos del suelo son predominantemente agropecuarios, incluidos los agrosilvopastoriles, además de los suelos de conservación ambiental.

Tabla 5. Usos del suelo presentes en la pieza rural

USOS	Área (ha)	% de la pieza rural
Agrícola	3.039,4	23,7
Pecuaria	2.728,1	21,3
Agropastoril	989,8	7,7
Agrosilvopastoril	3.080,7	24,0
Forestal productora	237,2	1,8
Conservación ambiental	1.123,9	8,8
Zonas artificializadas - industrial	675,1	5,3
Zonas artificializadas - minera	45,6	0,4
Zonas artificializadas - residencial	543,2	4,2
Zonas artificializadas - centros poblados	130,2	1,0
Zonas artificializadas - corredor vial suburbano	240,7	1,9
Total	12.834	100%

Fuente: Alcaldía de Montería, POT (2021).

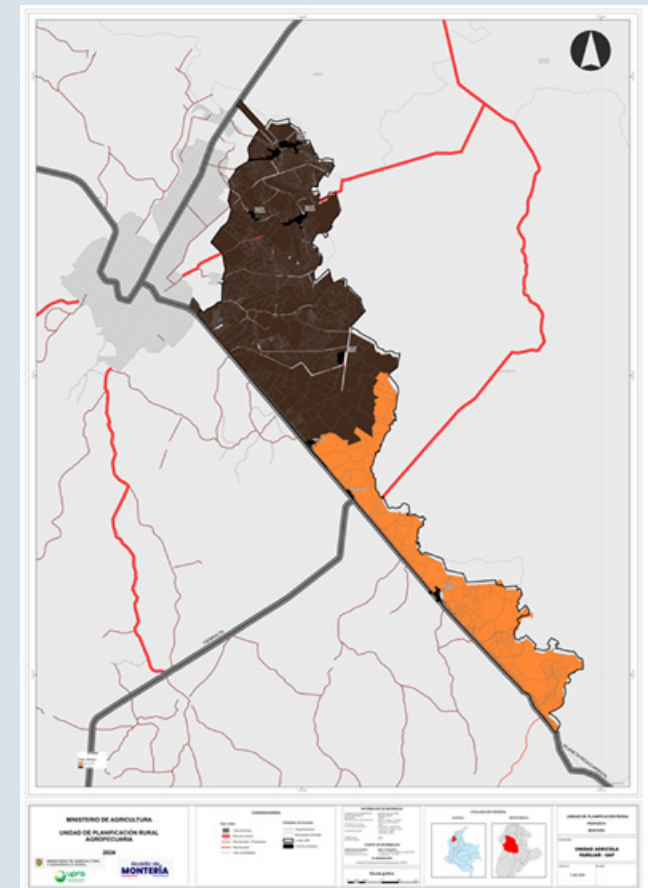
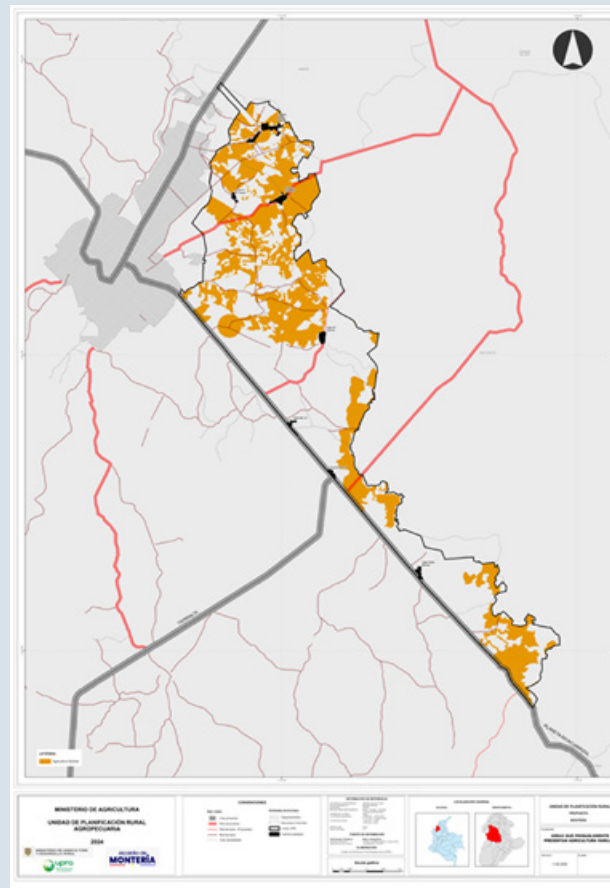


Montería cuenta con 4.696 ha de áreas donde posiblemente se desarrolla la agricultura familiar, según criterios de coberturas de la tierra y figuras de ordenamiento territorial. La zona nororiental de la pieza rural Sabanal-Cerrito, presenta la mayor concentración de áreas con agricultura familiar, los corregimientos con mayor área son: El Sabanal (1.080,83 ha) y El Cerrito (927,36 ha).

En el suelo rural del municipio de Montería la dimensión de las UAF se delimita por zonas relativamente homogéneas y en la pieza rural UPR Sabanal-Cerrito prevalecen UAF de 8 a 10 ha en las zonas centro norte y de 25 a 34 ha en las zonas centro sur.

Figura 28. Áreas con agricultura familiar (izquierda)

Figura 29. UAF (derecha)

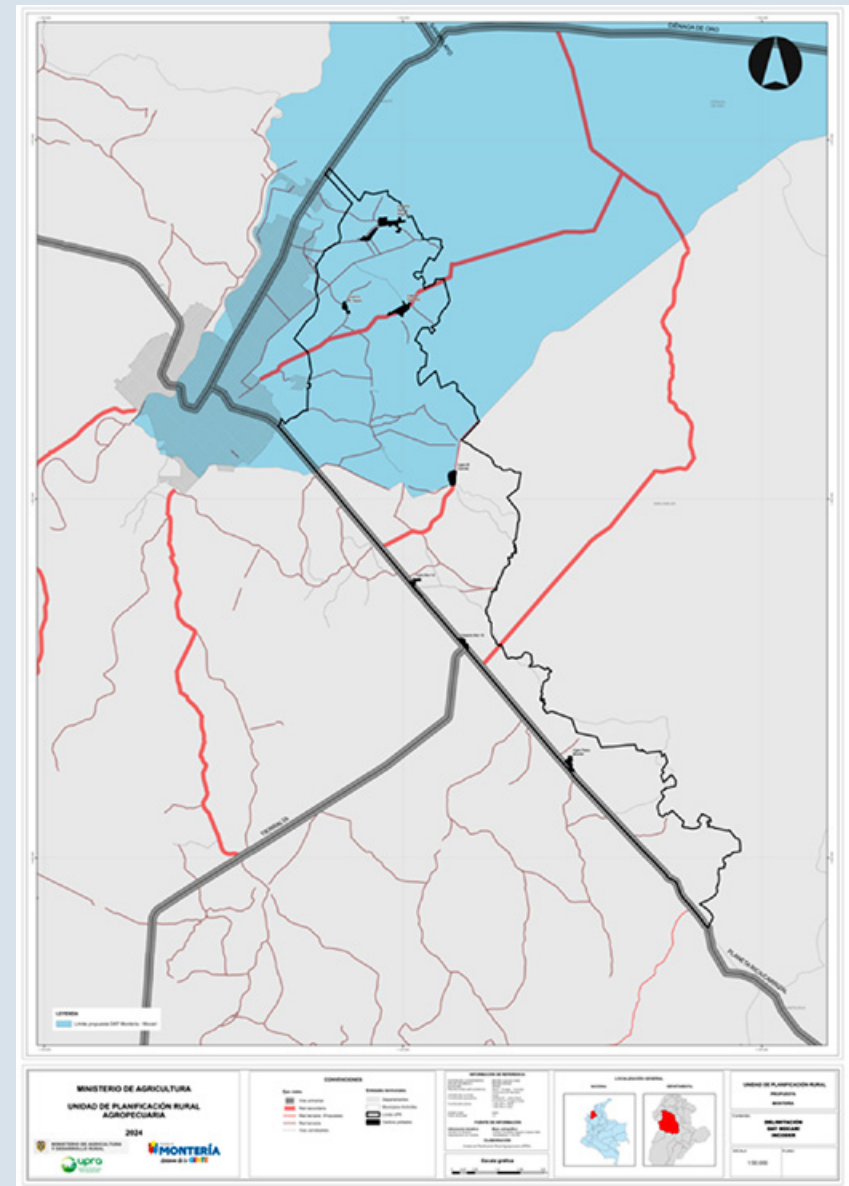


El territorio de la pieza rural UPR Sabanal-Cerrito se encuentra cubierto parcialmente por la infraestructura del DAT Montería-Mocarí, el cual fue construido entre 1963 y 1976. Según información registrada en la Escritura Pública de Cesión del distrito del Incora al HIMAT (n.º 1604 de 1984) tenía una cobertura total de 48.000 ha, comprendiendo territorios de los municipios de Montería, Loricá, Cereté, Cotorra, San Pelayo, Ciénaga de Oro, San Carlos y Chimá. Después, y con base en una delimitación cartográfica del Incoder (2018), la UPRA registró un polígono de 88.000 ha. Este distrito se encuentra en operación; sin embargo, presenta problemas relacionados con su uso para otros fines diferentes al riego, el vertimiento de residuos contaminantes (aguas residuales domésticas y basuras) y, ocupación irregular de las franjas de protección de sus canales. La amenaza más importante que afronta esta infraestructura es la ocupación del área de irrigación por procesos de expansión urbana, formal e informal, y la suburbanización de usos residenciales.

Imágenes DAT Mocarí



Figura 30. DAT Mocarí



b. Elaboración de la prospectiva

El ejercicio de prospectiva (el mañana) busca llevar a cabo una verificación (técnica) de los escenarios tendencial (lo que está pasando en el territorio), alternativo técnico (lo que indica debe ser ese territorio desde los estudios) y alternativo participativo (la visión territorial de los habitantes del territorio, y en el que se realiza una validación con la comunidad de la información recopilada, relacionada con el diagnóstico realizado para la UPR). Esto permite desarrollar claramente la visión territorial y el modelo de ocupación futuro, coherente con el estado actual del territorio rural y rural agropecuario y sus potencialidades; siendo esto la base para la formulación de políticas, acciones, normas para encauzar el desarrollo físico y la utilización del suelo, la identificación de los programas y proyectos y de los instrumentos y mecanismos de gestión y financiación para su implementación y/o ejecución que soporten un plan de acción.

En síntesis, toda la información generada abarca los elementos clave como el análisis técnico de la capacidad, aptitud y vocación de los suelos rurales y rurales agropecuarios de la pieza (UPR), la dinámica demográfica, la actividad económica, la incorporación del riesgo, el espacio público, los servicios públicos, el déficit de vivienda y suelo, las posibles tensiones o conflictos, la existencia de proyectos o programas sectoriales estratégicos de escalas nacional o subnacionales a ser ubicados en territorios rurales a ordenar, señalados en el presente documento, el uso de los mecanismos o instrumentos de gestión y financiación que posibiliten la ejecución de la UPR (aspectos específicos de ella).

Vale la pena señalar que la fase prospectiva impone además de contar con un espacio participativo que se concreta en la fase de socialización que se desarrolla a continuación, la definición de las condiciones particulares del modelo de ocupación, con el siguiente alcance (que se expresa a manera de mínimos) en la gestión integral del territorio (Montaña et al., 2018)⁹:

- Coordinación de las políticas públicas para el desarrollo y el ordenamiento territorial, en el contexto nacional, regional y municipal (no solo el POT y el plan de desarrollo municipal o distrital, sino los planes nacional y departamentales de desarrollo, sistema de ciudades, los lineamientos para abordar la nueva ruralidad de la Misión Rural para la Transformación del Campo, directrices o planes de ordenamiento departamental, los planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial, etc.)

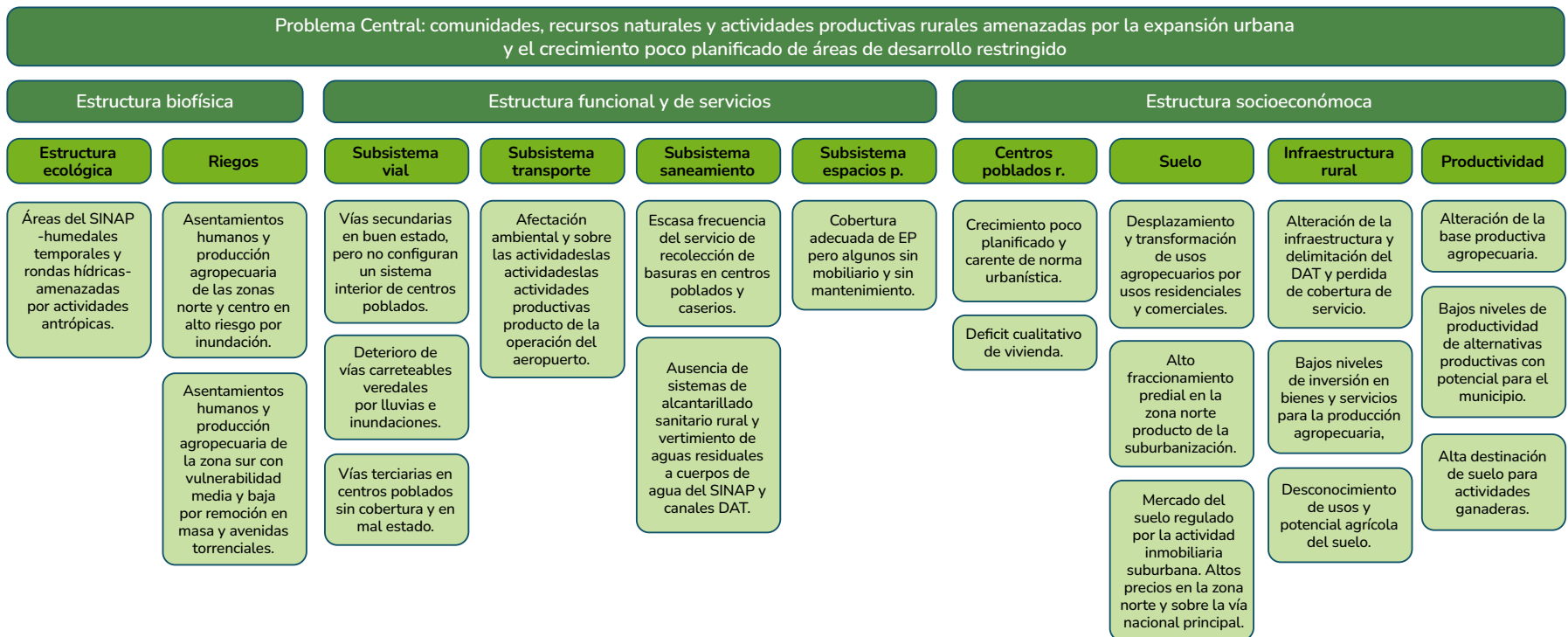
 9 Tomado y extrapolado de las "Bases conceptuales para la aplicación de Mecanismos de Gestión y Financiación del Suelo Rural armonizada con la propuesta conceptual de UPR de la UPRA", trabajo UPRA 2016.

- Concreción del modelo de ocupación en el suelo rural (usos y aprovechamiento del suelo, intensidad de uso, obligaciones o deberes asociados al ejercicio de dichos derechos); que facilitan trazar las estrategias de gestión y financiación del desarrollo territorial rural en términos productivos y sociales de la propiedad rural al permitir definir, entre otros mecanismos, aquellos que eviten la retención y especulación del suelo, la imposición de condiciones a propietarios o agentes que desarrollen actividades en el suelo rural, equidistribuir el desarrollo con la definición de ámbitos espaciales y determinar condiciones de asociación de propietarios para la gestión de proyectos específicos en ellos, etc.

Ejemplo

El inicio de la etapa de prospectiva se apoyó en la síntesis del diagnóstico la cual, con la metodología de marco lógico, permitió definir el problema central y los problemas específicos con las causas de estos por cada una de las estructuras, sistemas y subsistemas analizados y caracterizados.

Figura 31. Síntesis del diagnóstico de la UPR





Como paso siguiente, se definió el modelo conceptual de la estrategia de ordenamiento para la pieza rural UPR Sabanal-Cerrito, con el que consolidó un modelo de ocupación más integrado y un territorio más sostenible.

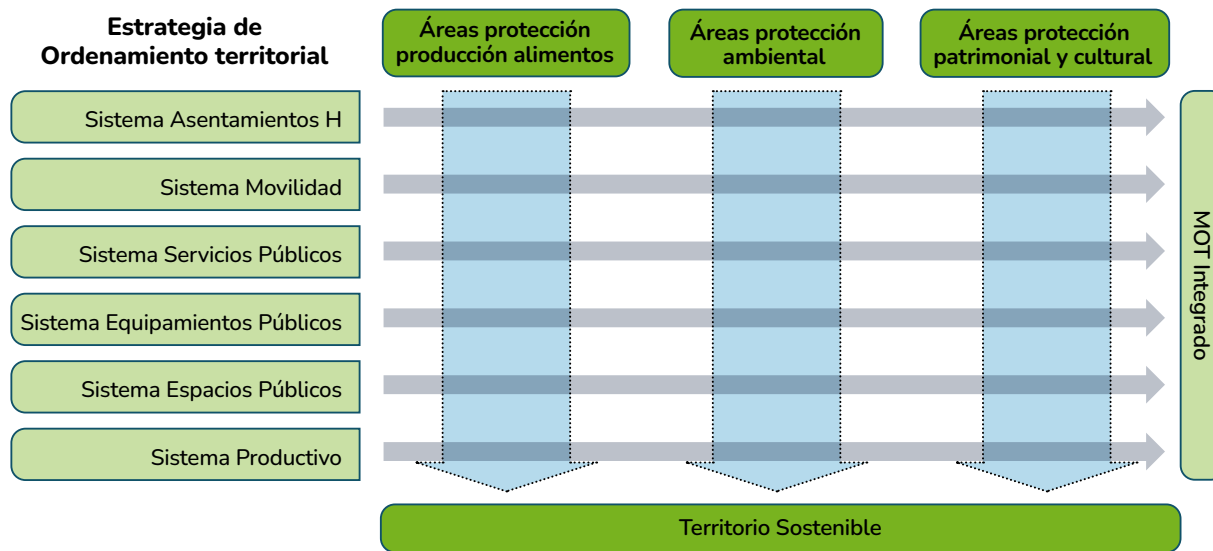


Figura 32. Modelo conceptual para la estrategia de ordenamiento territorial

El MOT futuro

Según el Decreto 1232 de 2020 el modelo de ocupación:

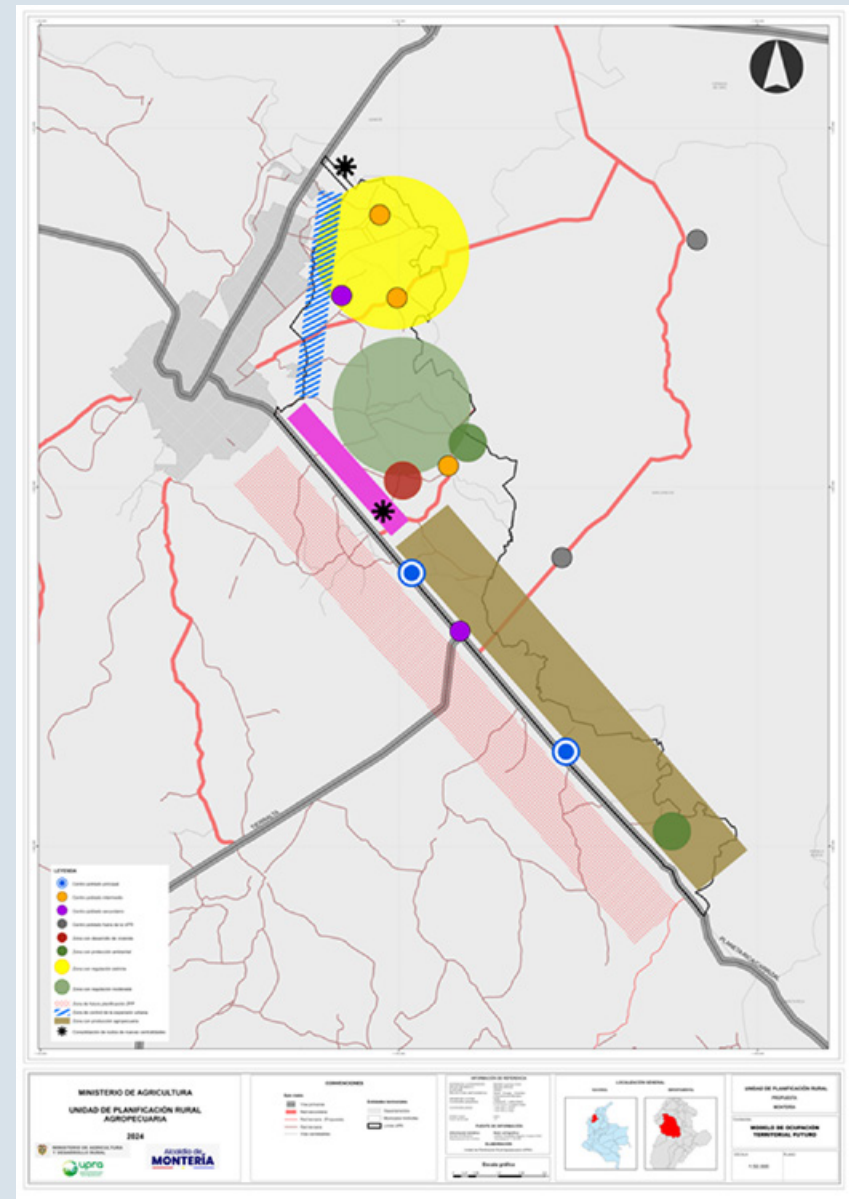
Corresponde a la estructura urbano-rural e intraurbana definida para el largo plazo que fija de manera general la estrategia de localización y distribución espacial de las actividades, determina las grandes infraestructuras requeridas para soportar estas actividades y establece las características de los sistemas de comunicación vial que garantizarán la fluida interacción entre aquellas actividades espacialmente separadas de conformidad con la identificación y reglamentación de las disposiciones establecidas en el contenido estructural. (Art. 2.2.2.1.2.1.3)

La misma norma señala que para la definición del MOT se tendrán en cuenta las determinantes establecidas en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, como también, señalar y localizar los siguientes elementos mínimos que lo estructuran: áreas de protección y conservación ambiental; áreas de conservación del patrimonio material; zonas que presentan alto riesgo para la localización de asentamientos humanos; la clasificación del suelo; las infraestructuras básicas existentes y proyectadas (vial y de transporte, espacio público, equipamientos, servicios públicos domiciliarios, áreas potenciales para la disposición final de residuos o desechos peligrosos y de construcción, y la infraestructura para proyectos turísticos especiales).

Ejemplo

El MOT futuro para la pieza rural UPR Sabanal-Cerrito se basa en la consolidación del sistema de asentamientos humanos, mejor planificados y conectados, la protección y conservación de los recursos naturales, la regulación de actividades suburbanas y el fortalecimiento de las actividades económicas a través de la protección y desarrollo sostenible de suelos para la producción de alimentos y la convivencia con otras actividades económicas admitidas por el POT, relacionadas especialmente con usos de logística, industriales y la vivienda campestre o de recreo.

El MOT futuro para la pieza rural UPR Sabanal-Cerrito se basa en la consolidación del sistema de asentamientos humanos, mejor planificados y conectados, la protección y conservación de los recursos naturales, la regulación de actividades suburbanas y el fortalecimiento de las actividades económicas a través de la protección y desarrollo sostenible de suelos para la producción de alimentos y la convivencia con otras actividades económicas admitidas por el POT, relacionadas especialmente con usos de logística, industriales y la vivienda campestre o de recreo.



Con el anterior diagnóstico y prospectiva, e independiente del origen de la iniciativa, la propuesta de UPR debe radicarse formal y oficialmente en la oficina, departamento o secretaría de planeación municipal o distrital, o la entidad que haga sus veces, a fin de que puedan predicarse una serie de tiempos en los trámites tendientes a su concertación y adopción.

En esa socialización de las UPR es necesario que los habitantes, además de conocer la propuesta, expresen sus recomendaciones y observaciones, las cuales deberán responderse de fondo en el acto que resuelva sobre la viabilidad de la propuesta de la UPR. No obstante, durante la etapa de formulación se podrán convocar reuniones o talleres participativos con el fin de sumar insumos, tanto de las comunidades como de las instituciones involucradas, para la construcción del diagnóstico y de las estrategias, programas y proyectos de la prospectiva.

Es pertinente que las administraciones municipales y distritales prevean un término de tiempo para socializar y revisar la propuesta de UPR, se sugiere no mayor a 45 días hábiles, prorrogables por otros 30 días hábiles, contados desde la fecha en que se indicó oficial y formalmente radicado el proyecto de UPR (radicación en legal y debida forma). De igual manera, y para todos los

efectos, en el evento que la administración no realice la revisión integral y agote el proceso de socialización en el término señalado, es recomendable que los procedimientos indiquen la ocurrencia del silencio administrativo negativo.

Se sugiere que durante este término y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1454 de 2011, se prevea la posibilidad de requerir a los solicitantes por una sola vez para que realicen las actualizaciones, correcciones o aclaraciones pertinentes al proyecto o aporten la información técnica adicional que sea necesaria para expedir un concepto de viabilidad de la UPR a fin de continuar con la siguiente etapa.

Reunión de socialización del diagnóstico de la UPR con comunidades (1 y 2)

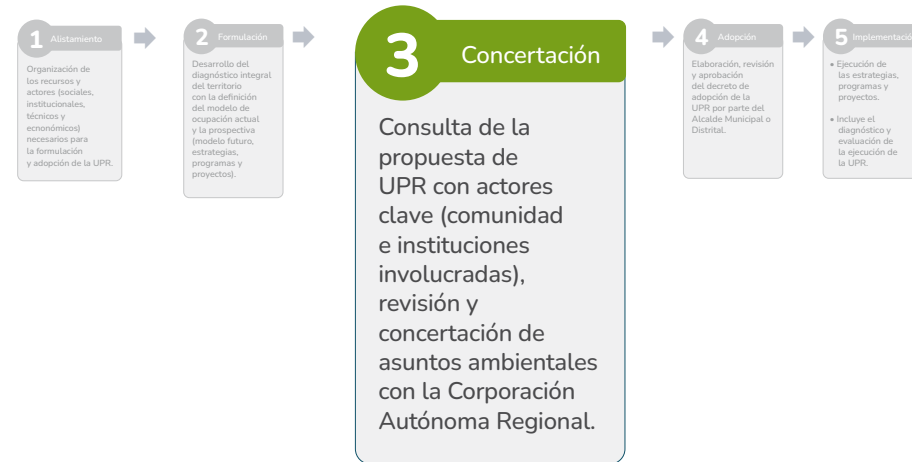
Reunión de socialización del diagnóstico de la UPR con funcionarios de la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge (CVS), la Sociedad Colombiana de Arquitectos (SCA) y la curaduría urbana. (3 y 4)





6.4.4 Consulta y concertación

Figura 34. Etapa de concertación de la UPR



De conformidad con el marco jurídico vigente, las UPR deberán ser concertadas con la Corporación Autónoma Regional o de desarrollo sostenible, que, para los efectos del presente documento, se denominarán genéricamente CAR, con competencia territorial en las piezas objeto de dicho instrumento (UPR), para que en conjunto con el municipio o distrito adelanten la concertación de los asuntos exclusivamente ambientales, si las partes definen que, en efecto, ello se requiere.

Al no existir lineamientos adicionales en materia de concertación, se sugiere (a partir de la verificación de procesos de formulación y adopción de UPR por diversas entidades territoriales, así como de lo que implica una concertación ambiental de un POT o de otros instrumentos de planificación intermedia que imponen este proceso de concertación), establecer con la autoridad ambiental reglas claras frente a:

- a. Que la autoridad ambiental presente observaciones de carácter exclusivamente ambiental en relación con el ordenamiento territorial, las cuales deben estar fundamentadas técnica o normativamente.

- b.** Que no se exija la entrega de información adicional a la radicada con el proyecto de la UPR, salvo que se trate de información que pueda suministrar la oficina de planeación municipal o distrital, o la dependencia que haga sus veces, en relación con las condiciones ambientales propias de la escala de planificación de dicho instrumento.
- c.** Que se establezca un protocolo con la autoridad ambiental¹⁰ que permita:
- Que las observaciones de la autoridad ambiental puedan ser objetadas por las autoridades municipales y distritales, a través del recurso de reposición.
 - Asegurar que el proceso de concertación culminará con un acto administrativo, que integrará los documentos constitutivos del plan parcial, y contra el cual procederá el recurso de reposición en los términos de que trata la Ley 1454 de 2011.
 - Garantizar que el proceso de concertación tenga un término máximo de duración, en caso contrario indicar para todos los efectos que se debe establecer por la autoridad ambiental un término de respuesta en el marco de lo al efecto señalado por la Ley 1454 de 2011.
 - Que los resultados de este proceso se consignen en un acta que deberá ser suscrita por los representantes legales o delegados de la autoridad ambiental y de la oficina de planeación municipal o distrital, o la dependencia que haga sus veces.
- d.** De no lograrse la concertación entre el municipio o distrito y la autoridad ambiental competente, se sugiere que la oficina de planeación municipal o distrital, o la dependencia que haga sus veces, proceda a archivar el proyecto de UPR, sin perjuicio de que el interesado pueda efectuar los ajustes que considere pertinentes y solicitar que reinicie el trámite de concertación ambiental.

¹⁰ De la misma manera como se lleva a cabo en los procesos de formulación de POT y planes parciales.

Documentos que deben acompañar la concertación y adopción de las UPR

Se considera fundamental señalar que una UPR deberá concretarse en los siguientes documentos:

- Documento Técnico de Soporte (DTS) (memoria justificativa) que contenga:
 - o La recopilación de información primaria y secundaria, y su cartografía de soporte y el diagnóstico territorial en los términos sugeridos en apartados antecedentes de este documento.
 - o El análisis sobre las conclusiones y elementos que deben integrarse al DTS relacionado con los estudios básicos y su cartografía de soporte.
 - o El análisis prospectivo y su cartografía de soporte.
 - o El modelo de ocupación y su cartografía de soporte.
- Normativa de la UPR y su cartografía de soporte.
- Programas y proyectos que se incorporen, y su cartografía de soporte.
- Instrumentos de gestión y financiación.
- Propuesta e implementación de las estrategias de participación, socialización, consulta previa si a ello hay lugar y concertación, así como de los procesos surtidos.
- Proyecto de decreto.

A estos documentos se integrarán los soportes de la radicación, de la viabilidad y de la concertación ambiental, en caso de ser procedente.

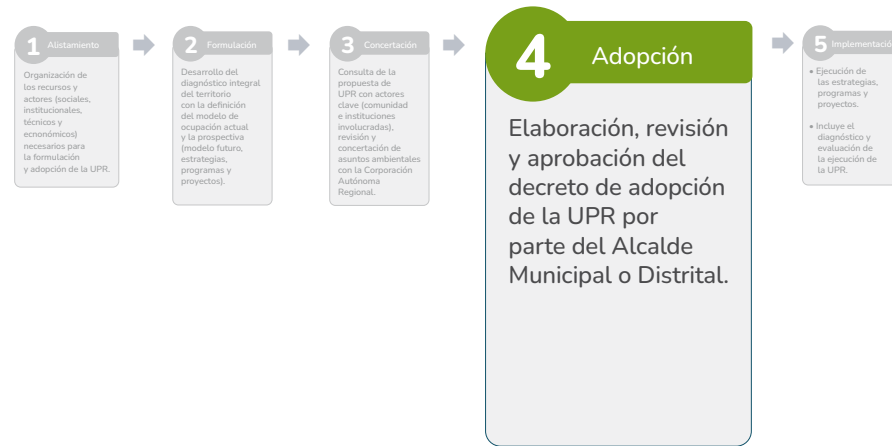
▶ Como ejemplo de las orientaciones que pueden tenerse en cuenta en los procesos de revisión y concertación de los asuntos ambientales en las UPR se sugiere revisar la guía técnica elaborada por la Corporación Autónoma Ambiental (CAR) de Cundinamarca <https://sie.car.gov.co/handle/20.500.11786/34116>

Figura 35. Modelo de guías para la incorporación de asuntos ambientales a las UPR



6.4.5 Etapa de adopción

Figura 36. Etapa de adopción de la UPR



Una vez surtido el proceso anterior y de contar con concertación ambiental en los eventos que se requiera, el marco jurídico vigente expresa que la UPR será adoptada mediante decreto por el alcalde municipal o distrital. Se sugiere que en el Decreto de adopción se relacionen los documentos de soporte mencionados anteriormente, con la indicación de que forman parte de la norma.

En el evento que una vez expedida la UPR se requiera realizar ajustes, se sugiere que estos se efectúen teniendo en cuenta únicamente las instancias o autoridades a cuyo cargo se encuentren los asuntos objeto de dichas modificaciones.

De igual manera se recomienda que el proyecto de UPR, como documento consolidado, sea adoptado por el alcalde municipal o distrital dentro de los quince días hábiles siguientes, contados a partir de la emisión del concepto de viabilidad por parte de la autoridad de planeación municipal o distrital y, en su caso, después de haber sido concertado con la autoridad ambiental, cuando se requiera.



6.4.6 Implementación o ejecución (incluye el seguimiento y evaluación)

Figura 37. Etapa de adopción de la UPR



En esta etapa la administración deberá apoyar:

- La implementación, entendida como la expedición de la reglamentación o puesta en ejecución de los instrumentos o mecanismos de gestión del suelo y de financiación del desarrollo de la UPR.
- La estructuración y formulación de los proyectos y programas identificados en la etapa de formulación.
- Los procesos de seguimiento y evaluación de la UPR.

Normas en materia de planificación o calificación asociadas a la ruralidad

7.

En materia normativa, según lo señalado en el Decreto 1077 de 2015, se agrupan temáticamente las normas que en materia de planificación o calificación se deben incluir en una UPR¹¹. Vale la pena aclarar que, de conformidad con la Ley 388 de 1997, estas reglamentaciones en suelo rural son las previstas para el componente general y urbano de los POT y de los instrumentos que los desarrollan.

a. Determinación de sectores normativos: zonas o subzonas de la UPR que, por sus características y por el diagnóstico realizado, deben ser objeto de normas diferenciadas entre ellas. Constituyen un conjunto de predios o manzanas de la UPR con la misma vocación de uso y una misma política para su aprovechamiento, de tal forma que las normas se precisan de manera específica y única mediante una ficha normativa o polígono de reglamentación.¹²

b. Régimen de categorías rurales: la normatividad vigente señala las siguientes categorías del suelo rural:

1. *Categorías de protección en suelo rural.* Las categorías del suelo rural son normas urbanísticas de carácter estructural.

- Áreas de conservación y protección ambiental. A su vez, compuestas por áreas como:
 - o Las del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP)
 - o Las de reserva foresta
 - o Las de manejo especial
 - o Las de especial importancia ecosistémica
- Áreas para la producción agrícola y pecuaria y de explotación de recursos naturales. Incluye los terrenos que deban ser mantenidos y preservados por su destinación a usos agrícolas, pecuarios, forestales, acuícolas, pesqueros o de explotación de recursos naturales. De conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 3 del Decreto 097 de 2006, en estos terrenos no podrán autorizarse actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen la alteración o transformación de su uso actual. En esta categoría

 11 Desarrollado a partir de análisis propios y teniendo como referentes, entre otro, el POT de Bogotá (D 190/ 2004), el POT de Medellín (Acuerdo 48/2014), el POT de Barranquilla (D 0212/2014) y el POT de Bucaramanga (Acuerdo 011/2014).

12 El segundo concepto es extrapolado de los desarrollos que, para el efecto, realiza la Secretaría de Planeación de Armenia

se incluirán, entre otros (lo que significa que no son los únicos), los suelos que según la clasificación del IGAC pertenezcan a las clases I, II y III, ni aquellos correspondientes a otras clases agrológicas, necesarias para la conservación de los recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal.

Por su parte, el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 modifica el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, en cuanto a las determinantes de ordenamiento territorial y su orden de prevalencia, y adiciona lo siguiente:

Nivel 2. Las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación de los habitantes del territorio nacional localizadas dentro de la frontera agrícola, en particular, las incluidas en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con los criterios definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), y en la zonificación de los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina constituidas por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Lo anterior, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

- Áreas e inmuebles considerados patrimonio cultural
- Áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios
- Áreas de amenaza y riesgo y verificar que no transforman el modelo de ocupación que la propia UPR

2. *Categorías de desarrollo restringido en suelo rural.* Se podrá incluir la delimitación de las siguientes áreas:

- Los suelos suburbanos
- Los centros poblados rurales

- La identificación y delimitación de las áreas destinadas a vivienda campestre
- La localización prevista para los equipamientos de salud, educación, bienestar social, cultural y deporte.

Ejemplo

La estrategia de reglamentación de la pieza rural UPR Sabanal-Cerrito considera la definición y delimitación de zonas y subzonas que sirvan de base para el desarrollo de polígonos normativos.

En la pieza rural se realizó un análisis a partir de la superposición de las siguientes capas de información: (a) tamaño y división predial; (b) valor del suelo; (c) áreas condicionadas por el cono de aproximación del aeropuerto; (d) categorías de suelo rural delimitadas por el POT; y (e) infraestructura vial y de adecuación de tierras.

A partir del análisis realizado sobre el tamaño de los predios al interior de la pieza rural y de la superposición de la capa de valor del suelo, se pudieron determinar cuatro grandes zonas en función de los siguientes rangos de valor (en millones de pesos de 2020): (a) zona sur (hasta 15 millones); (b) zona oriental (entre 15 y 30 millones); (c) zona occidental (entre 30 y 45 millones) y; (d) zona norte (entre 45 y más de 65 millones). Posteriormente, se superpuso la capa de radios de influencia del cono de aproximación a las pistas del aeropuerto, lo cual contribuyó a la delimitación de las subzonas dentro de la zona norte.

Figura 38. . Zonas normativas

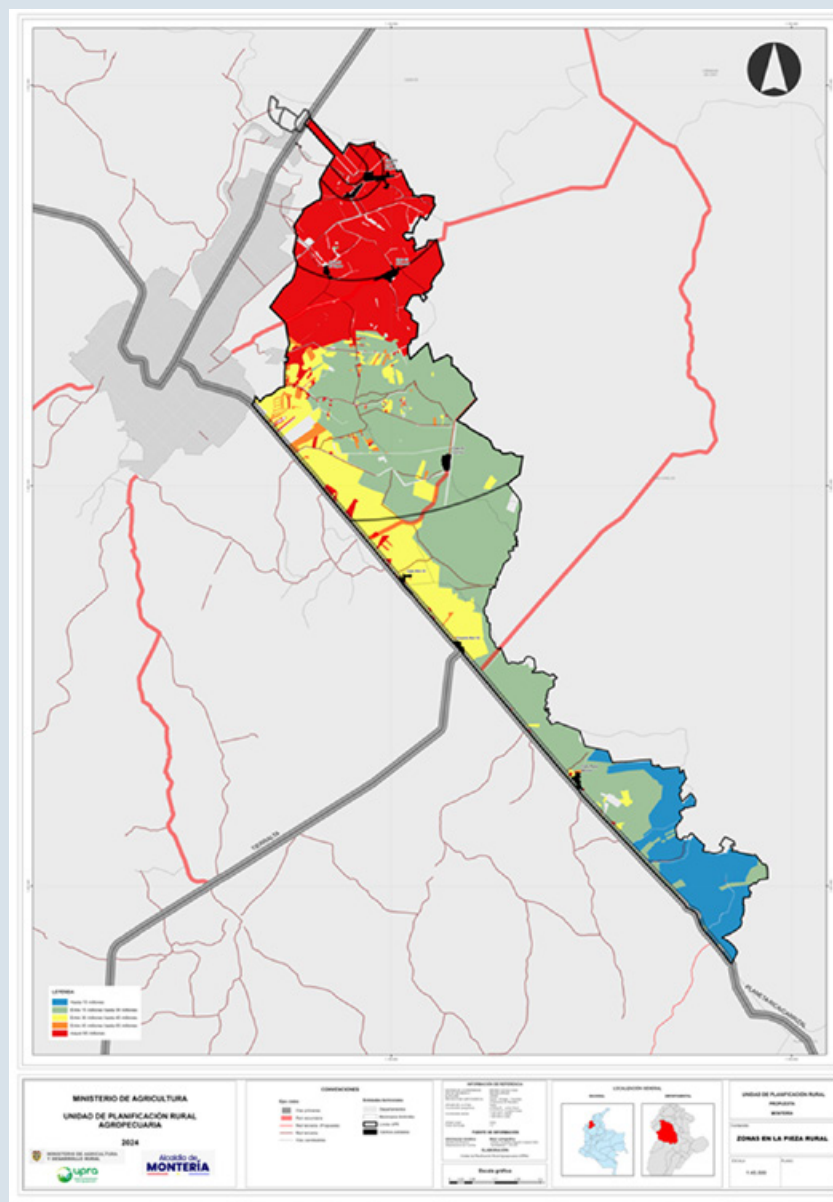
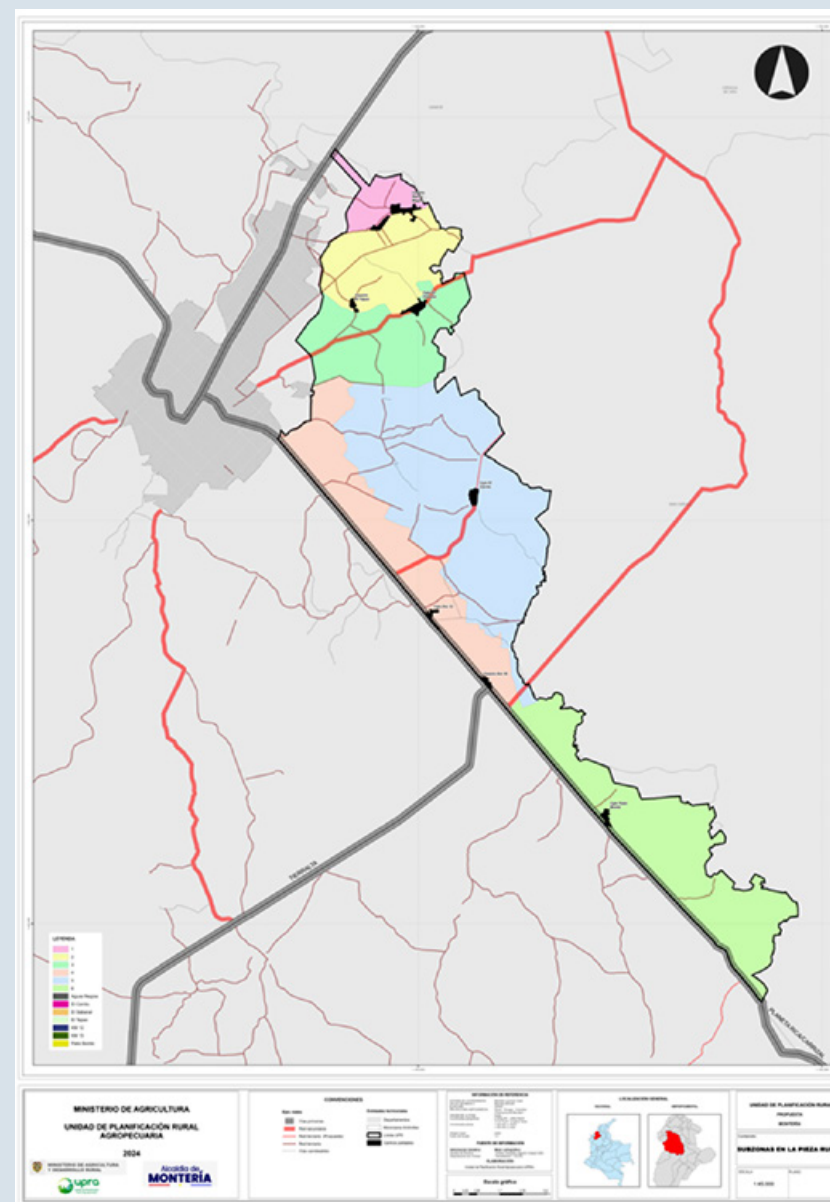


Figura 39. Subzonas normativas



c. Régimen de intervenciones en la ruralidad agropecuaria

Las intervenciones son la apuesta pública que las entidades territoriales tienen sobre los usos rurales agropecuarios de un ámbito por ordenar, gestionar y financiar:¹³

1. *Áreas para la protección de usos agropecuarios.* Expresa la política de amparar y favorecer la permanencia y mejoramiento de unidades de suelo rural, tradicionalmente utilizadas en actividades agropecuarias, cuyo uso exclusivo o principal es la producción agrícola, pecuaria, forestal, pesquera, acuícola o combinación de estos. Tienen gran importancia para la seguridad y soberanía alimentaria o se encuentran en riesgo por usos no agropecuarios ilegítimos o por su vulnerabilidad frente a fenómenos de cambio o variabilidad climática y otras amenazas naturales, sociales o tecnológicas, entre otras.

2. *Áreas para la reconversión de usos agropecuarios ineficientes o incompatibles, de acuerdo con la zonificación de aptitud elaborada por la UPRA.* Expresa la política de transformación integral de sistemas productivos ineficientes o incompatibles que correspondan, entre otros, al uso agropecuario en conflicto por sobreutilización o subutilización de la tierra; al uso agropecuario no sostenible por baja productividad o externalidades ambientales o sociales negativas o que no cumplen la función social de la propiedad; al uso agropecuario en áreas legalmente destinadas a otros usos o en ecosistemas estratégicos (páramos y humedales); al uso agropecuario bajo condiciones de acumulación irregular de tierras baldías o extranjerización de la propiedad.

3. *Áreas para la consolidación de usos agropecuarios.* Expresa la política de mejoramiento de las condiciones productivas de tierras agropecuarias cuyas condiciones ecológicas o biofísicas o de ocupación u ordenamiento social de la propiedad restringen el aprovechamiento de las potencialidades de desarrollo agropecuario.

d. Aprovechamientos (criterios o estándares) para el desarrollo de los usos y actividades rurales y rurales agropecuarias

Los aprovechamientos, de manera genérica, se establecen a partir de la definición de los siguientes aspectos (técnicamente, es el número de metros cuadrados de edificación autorizados por la norma en un predio):

13 Massiris (2015) y desarrollos UPRA (2016). Se debe indicar que en las bases de la Gestua se señalaba este régimen de intervenciones como categorías, concepto que se reemplaza por el de intervenciones para no generar confusiones conceptuales frente a las categorías normativas hoy vigentes y descritas en el literal b del numeral 8.2.

1. *Los usos y la intensidad de los usos.* Entendidos como la destinación asignada al suelo por el POT o los instrumentos que lo desarrollen o complementen, de conformidad con las actividades que se puedan desarrollar sobre este, los cuales pueden ser principales, compatibles, complementarios, restringidos y prohibidos (Presidencia de la República de Colombia, D 1077/2015, parte 2, título 1, Art. 2.2.1.1). En el ámbito rural, se define como la transformación o utilización que hace el hombre a una cobertura de la tierra con funcionalidad económica, social y ambiental; que se puede enmarcar en los contextos agrícola, pecuario, natural, de protección y de conservación de una cobertura.

Frente al régimen de usos y sus intensidades, se impone:

- Poder determinar la aptitud, capacidad y vocación del suelo para usos rurales y usos rurales agropecuarios o capacidades agrológicas.
- Homologar las diferentes clasificaciones y subclasificaciones para estandarizarlas y así hacerlas universales y sencillas de entender.
- Lo anterior, con el fin de establecer un régimen de usos adecuado a las condiciones del territorio.

2. *Unidad mínima de actuación.* Superficie mínima de terreno definida en el componente rural del POT, que puede incluir una o varias unidades prediales para la ejecución de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación de inmuebles, de conformidad con los usos permitidos en el suelo rural suburbano. En Colombia, existe la imposibilidad de parcelar o subdividir en contravención (por debajo a lo señalado) en la Ley 160 de 1994, con las excepciones señaladas en la propia norma. Lo anterior significa que no podrán autorizarse parcelaciones, subdivisiones o fraccionamientos de ningún tipo por debajo de una UAF.

3. *Índices máximos de ocupación, áreas máximas edificables, densidades habitacionales en suelo rural.* Técnicamente, el índice máximo de ocupación es la proporción del área de suelo que puede ser ocupada por edificación en primer piso y se expresa por el cociente que resulta de dividir el área que puede ser ocupada por edificación en primer piso bajo cubierta por el área total del predio.

Este índice de ocupación, o las densidades habitacionales que se pueden y deben permitir en los diferentes suelos objeto de una UPR, debe definirse técnicamente a partir de entender y verificar que no transforma el modelo de ocupación que la propia UPR prevé, donde el eje estructurante es la permanencia y optimización de los usos rurales agropecuarios.

4. *Alturas máximas permitidas.* Al igual que los índices máximos de ocupación, estas alturas deben definirse técnicamente a partir de entender y prever donde el eje estructurante es la permanencia y optimización de los usos rurales agropecuarios.

e. Obligaciones y cargas¹⁴

Estas obligaciones o cargas pueden preverse a partir de si son locales o generales:

1. Las cargas locales corresponden a cesiones para espacio público, equipamientos o dotaciones, vías y frente mínimo de lote. De igual manera, pueden hacer referencia a retiros a linderos, frente mínimo de lote, etc.

2. Las cargas generales corresponden a aquellas que, de conformidad con el marco jurídico vigente, pueden hacerse oponibles (en los términos y previo el cumplimiento establecido en la Ley 388 de 1997), que genéricamente corresponden a los costos de infraestructura vial principal y redes matrices de servicios públicos que podrán formar parte de esquemas de reparto equitativo de cargas y beneficios, y

pueden ser recuperados mediante mecanismos o instrumentos de captura de plusvalor (por ejemplo, tarifas, contribución de valorización, participación en plusvalía, impuesto predial o cualquier otro sistema que garantice el reparto equitativo de las cargas y beneficios, como derechos adicionales de construcción o desarrollo, etc.)

Ejemplo

La formulación de fichas normativas puede contribuir a la definición de las normas urbanísticas en materia de planificación y calificación por ámbitos o polígonos específicos de la pieza rural, en el marco de las disposiciones establecidas previamente en el componente rural del POT. Por ejemplo, cada centro poblado puede tener su propia ficha normativa con la precisión de las actividades y usos del suelo, las normas mínimas de edificabilidad (loteo mínimo, frente mínimo, índice de ocupación, unidad mínima de actuación, alturas máximas y mínimas, aislamientos o retiros, perfil vial, voladizos, cesiones, parqueaderos, entre otros), y las categorías de protección y desarrollo restringido.

14 Es importante señalar que, si bien en otros marcos jurídicos vigentes las obligaciones y las cargas (urbanísticas) son conceptualmente diferentes, en el marco jurídico colombiano vigente dichos conceptos son usados como sinónimos (ver al efecto la Ley 9/1989 y la Ley 388/1997 y el Decreto Nacional 1077 de 2015).

Figura 40. . Modelo de ficha normativa

FICHA NORMATIVA No.1 Zona Norte - Subzona Normativa SN-1								
NORMAS MINIMAS DE EDIFICABILIDAD	1. Loteo Mínimo:	Vivienda no nucleada, dispersa y campesina	Según UAF (ver nota 4)	9. Altura Máx:	Vivienda no nucleada, dispersa y campesina	1 piso		
		Vivienda Campesina (VC):	NA		Vivienda Campesina (VC):	NA		
		Otro:	NA		Otros usos permitidos	NA		
	2. Frente Mínimo Loteo:	Vivienda no nucleada, dispersa y campesina	NA	10. Altura mín entre	Para todos los usos	3.0 mt		
		Vivienda Campesina (VC)	NA		11. Aislamiento y/o retiros			
	3. Índice de Ocupación (I.O)	Se permitirá un I.O del 15%, donde se garantiza la unidad mínima habitacional (vivienda) y otras actividades de apoyo (productivas) que requieran de áreas cubiertas.			NA			
	4. Unidad Mínima de actuación	NA						
	5. Perfil vial	Primarias: NA Secundarias y terciarias: calzada mínima 4 mt; berma o andén de 1,5 mt en ambos lados de la calzada; retiro mínimo 13 mt a eje de vía. Deben contar con una franja de ciclovía de 1,5 mt adicional a la calzada vehicular.						
6. Voladizos:	NA							
7. Parquesaderos	NA							
8. Cesiones	Ver nota 3							
Mapa Localización:								
Notas: 1. Área de influencia directa dentro del primer anillo (hasta 400 mt) del cono de aproximación del Aeropuerto Los Garzones. Aplican restricciones de la Aerocivil. 2. I.O: Para las Actividades Rurales Sostenibles, se podrá desarrollar una vivienda adicional por parcela destinada a la habitación del mayordomo, la cual será sumada con el índice de construcción para la vivienda, o en caso de haber excedido los índices establecidos, podrá disponer de un índice de ocupación de 0,01% de otros usos de apoyo a la productividad. En ningún caso, podrá exceder una altura de 1 piso, ni sobrepasar las densidades máximas para el suelo rural. 3. En relación con la malla vial nueva que se pueda desarrollar en este polígono, ella deberá tener el perfil señalado en la presente ficha y ser entregada como cesión obligatoria y gratuita, en el marco de las obligaciones urbanísticas que se desarrollen en este ámbito de actuación (Zona Norte - Subzona 1). 4. No se permiten subdivisiones hasta tanto no se determine el área de la UAF.								
CATEGORIA DE SUELO RURAL - AREA DE ACTIVIDAD								
Categorías: rural, no existen áreas de desarrollo restringido como suelos suburbanos, vivienda campesina y centros poblados.								
Área de Actividad: agrícola - áreas protegidas para la producción rural.								
USOS DEL SUELO								
TIPOLOGIA DE USOS	Principal		Compatibles		Condicionados		Prohibidos	
	A	Agrícola (cultivo panocoger)	TE	Agroturismo	P	Pecuario de autoconsumo	VC	Parcelación de Vivienda Campesina
					VU	Vivienda no nucleada, dispersa y campesina	P	Pecuario
							TE	Turismo: ecoturismo, etnoturismo, acuatourismo
Nota 1: La descripción de los usos principales, compatibles y prohibidos para cada categoría de suelo y área de actividad se encuentra en los artículos 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340 y 341 del Acuerdo 003 de 2021.								
Nota 2: Los usos de vivienda no nucleada, dispersa y campesina quedan condicionados al Plan Maestro del Aeropuerto y preexistencias.								
Nota 3: Los usos que no se inscriban en la presente ficha normativa se encuentran prohibidos.								
VIVIENDA PROTECCION AGROPECUARIO COMERCIAL SERVICIOS INDUSTRIAL DOTACIONAL-EQUIPAMIENTOS								

Gestión y financiación de las UPR adoptadas

8.

En la gestión y financiación del desarrollo territorial, se deben señalar todos los procesos que permiten ejecutar o implementar lo planificado. Así, conceptualmente:

a. La gestión del suelo y, por ende, los instrumentos que concretan el concepto tienen como objetivo general garantizar la obtención del suelo necesario para llevar a cabo actuaciones asociadas a procesos derivados del ordenamiento territorial.

Este objetivo general, conceptual e instrumentalmente se desagrega en cuatro objetivos específicos:

- Garantizar el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento territorial.
- Intervenir la morfología del territorio por ordenar y gestionar la estructura predial, y generar formas asociativas entre los propietarios con el fin de facilitar el desarrollo y financiación de proyectos y programas.
- Facilitar la adquisición de inmuebles y predios para el desarrollo de operaciones asociadas a procesos derivados del ordenamiento territorial.
- Dinamizar el desarrollo de sectores inactivos de las áreas que se consideren estratégicas al gestionar.

b. La financiación del desarrollo territorial tiene como propósito la obtención de los recursos económicos para la implementación de los proyectos, programas y, en general, actuaciones por ejecutar en el territorio que se ordena.

Estrategias, programas y proyectos

9.

En la formulación de la UPR se deben identificar los programas y proyectos sectoriales a través de los cuales se consolidará la visión y el modelo de ocupación previsto para el territorio. Los programas y proyectos deben contar con el respectivo programa de financiamiento y fuentes de financiación con el fin de que sean estructurados y formulados en la fase de implementación.

Ejemplo

Estrategias, programas y proyectos en el sistema de espacios públicos de la pieza rural UPR Sabanal-Cerrito

Mejorar la calidad (adecuación o mejoramiento) de los espacios públicos existentes en la pieza rural (según el inventario del diagnóstico corresponden a dos plazas y tres nodos de parque rural), con el propósito de optimizar sus estructuras, mobiliario, paisajismo, señalética y condiciones de accesibilidad y seguridad.

Ampliar la oferta existente de espacios públicos recreativos con la construcción de parques rurales en corregimientos y veredas que presentan déficit de estos espacios, como también, aprovechar las franjas de retiro de los canales del DAT como alamedas o parques lineales.



Tabla 6. Programas y proyectos en el sistema de espacios públicos

Programas	Proyectos
Adecuación y mejoramiento del espacio público rural.	Adecuación de nodos de parque rural en los centros poblados de Patio Bonito, El Sabanal y Buenos Aires.
	Mejoramiento de plazas en el centro poblado de El Cerrito y Buenos Aires.
Incremento del indicador de espacio público por habitante.	Construcción de nodos de parque rural y parques rurales en el caserío Aguas Negras - Los Garzones y en el CP del corregimiento Kilómetro 12.
	Adecuación de franjas de retiro de los canales del distrito de riego como corredores verdes, caminos rurales y circuitos de movilidad pasiva.
Espacios públicos accesibles y seguros para toda la población rural.	Dotación de parques y plazas con alumbrado público inteligente y sostenible (paneles solares).
	Adecuación del diseño y mobiliario de parques y plazas con señalética y estructuras amigables para personas con discapacidad.





Asistencia técnica y seguimiento a las UPR

10.

La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), en cumplimiento de la función atribuida por el Decreto-Ley 4145 de 2011, diseñará instrumentos para el ordenamiento territorial rural apto para el desarrollo agropecuario, creará mecanismos para transferir capacidades a los municipios y distritos en la formulación e implementación de las UPR y realizará seguimiento a estas en los municipios y distritos del país, de acuerdo con su capacidad institucional. Coordinará con otras instancias nacionales y departamentales para que, a través de ellas, se preste asistencia técnica.

Referencias

- Alcaldía de Armenia.** (2009). Acuerdo 019. Por medio del cual se adopta el plan de ordenamiento territorial del municipio de Armenia, para el periodo 2009-2023: “Armenia, ciudad de oportunidades para la vida”. GM 1185.
- Alcaldía de Barranquilla.** (2014). Decreto 0212. Por el cual se adopta el plan de ordenamiento territorial del distrito especial, industrial y portuario de Barranquilla 2012-2032.
- Alcaldía de Bucaramanga.** (2014). Acuerdo 011. Por el cual se adopta el plan de ordenamiento territorial de segunda generación del municipio de Bucaramanga 2013-2027.
- Alcaldía de Medellín.** (2014). Acuerdo 48. Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del plan de ordenamiento territorial del municipio de Medellín. GO 4267.
- Alcaldía de Montería.** (2021). Acuerdo 003. Por el cual se adopta una revisión general ordinaria del Plan de Ordenamiento Territorial de Montería. <https://n9.cl/9yjn7>
- Alcaldía Mayor de Bogotá.** (2004). Decreto 190. Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los decretos distritales 619 de 2000 y 469 de 2003. POT de Bogotá. Registro Distrital 3122.
- Alcaldía Mayor de Bogotá.** (2015). Decreto 552. Por el cual se adopta la unidad de planeamiento rural (UPR) Río Sumapaz de Bogotá, D. C., se reglamentan los planes de mejoramiento integral para los centros poblados de La Unión y San Juan y se dictan otras disposiciones. RD 5740.
- Alcaldía Mayor de Bogotá.** (2015). Decreto 553. Por el cual se adopta la unidad de planeamiento rural (UPR) Río Blanco de Bogotá, D. C., se reglamentan los planes de mejoramiento integral para los centros poblados de Betania y Nazareth, y se dictan otras disposiciones. RD 5740.
- Alcaldía de Pasto.** (2015). Acuerdo 004. Por el cual se adopta el plan de ordenamiento territorial del municipio de Pasto 2015-2027: “Pasto, territorio con-sentido”.

Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 41. Por la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones. DO 40.731.

Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 152. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. DO 41.450.

Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 160. Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. DO 41.479.

Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 388. Por la cual se modifican la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones. DO 43091.

Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1437. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. DO 47.956.

Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1454. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial (LOOT). DO 48.115.

Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1551. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. DO 48.483.

Congreso de la República de Colombia. (2013). Ley 1625. Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas. DO 48.776.

Congreso de la República de Colombia. (2015). Ley 1753. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. DO 49.538

Congreso de la República de Colombia. (2016). Ley 1776. Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (Zidres). DO 49.770

Congreso de la República de Colombia. (2023). Ley 2294. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: “Colombia potencia mundial de la vida”.

- IGAC.** Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MinAgricultura); Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente); Ministerio de Vivienda, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder); e Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). (2012). *Estudio de los conflictos de uso del territorio colombiano*.
- Massiris, Á.** (2012). Gestión territorial del desarrollo: hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina. Colección investigación UPTC 47. Dirección de Investigaciones, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Massiris, Á.** (2015). Gestión del territorio para usos agropecuarios: bases para la formulación de política pública. UPRA.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MinAgricultura).** (2023). Resolución 388. Por la cual se prorroga el término para determinar las áreas de protección para la producción de alimentos (APPA) en el sur del departamento de La Guajira.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MinAgricultura).** (2018). Resolución 261. Por medio de la cual se define la Frontera Agrícola Nacional y se adopta la metodología para su identificación general. <https://n9.cl/f1zxu>.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT).** (2015). Diagnóstico de planes de ordenamiento territorial de primera generación.
- Montaña, M., Rodríguez, J., Ortega, C., Acuña, E. y Acevedo, S.** (2018). Gestión y financiación del suelo rural: bases conceptuales. UPRA. https://upra.gov.co/es-co/Publicaciones/Mecan_gest_finan_suelorural_BasesConcep.pdf
- Pinto, A. y Ramírez, J.** (2018). Formulación de unidades de planificación rural (UPR). Bogotá: UPRA. https://upra.gov.co/es-co/Publicaciones/Formulacio%CC%81n_UPR.pdf
- Presidencia de la República.** (2006). Decreto 097. Por el cual se reglamenta la expedición de licencias urbanísticas en suelo rural y se expiden otras disposiciones.

Presidencia de la República de Colombia. (2007). Decreto 3600. Determinantes de ordenamiento del suelo rural. DO 46.757.

Presidencia de la República de Colombia. (2013). Decreto 1985. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias.

Presidencia de la República de Colombia. (2015). Decreto 1077. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. DO 49.523.

Presidencia de la República de Colombia. (2015). Decreto 2363. Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

Presidencia de la República de Colombia. (2015). Decreto 2364. Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).

Presidencia de la República de Colombia. (2020). Decreto 1232. Por medio del cual se adiciona y modifica el artículo 2.2.1.1 del Título 1, se modifica la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 2 y se adiciona al artículo 2.2.4.1.2.2 de la sección 2 del capítulo 1 del Título 4, de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial.

Presidencia de la República de Colombia. (2011). Decreto-Ley 4145. Por el cual se crea la Unidad de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA). DO 48.242.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). Colombia rural: razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011.

Rincón, C. (2012). Las unidades de planificación rural: ¿una alternativa para el desarrollo regional? El caso del embalse multipropósito del río Mapa. Revista Páginas de la UCP, 91, 115-125.







UPRA

